



## Asamblea General

Distr. general  
11 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## El derecho a la alimentación

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución 64/159 de la Asamblea General.

---

\* A/65/150.



## Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

### Resumen

El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación. En el presente informe se examinan las amenazas que plantea la creciente demanda apremiante de tierras y la presión cada vez mayor ejercida sobre las tres categorías de usuarios de tierras: los pueblos indígenas, pequeños agricultores y grupos especiales como los pastores, pequeños ganaderos y pescadores. Se examina la forma en que los Estados y la comunidad internacional podrían respetar, proteger y garantizar mejor el ejercicio del derecho a la alimentación mediante un mayor reconocimiento de la tierra como un derecho humano.

En el informe se sostiene que, si bien la seguridad de la tenencia es sin duda crucial, la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la tierra tal vez no sean el medio más adecuado para lograrla. En cambio, se señala que el fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra y el refuerzo de las leyes de tenencia podrían mejorar significativamente la protección de los usuarios de tierras. Aprovechando la experiencia adquirida después de decenios de reformas agrarias, el informe hace hincapié en la importancia de la redistribución de la tierra para la realización del derecho a la alimentación. También sostiene que se debe dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras.

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	3
II. La actual demanda apremiante de tierras . . . . .	5
III. Protección de los usuarios de tierras . . . . .	7
A. Pueblos indígenas . . . . .	8
B. Los pequeños agricultores que cultivan la tierra . . . . .	9
C. Pastores, pequeños ganaderos y pescadores . . . . .	14
IV. Reforma agraria . . . . .	15
A. ¿Por qué una reforma agraria? . . . . .	16
B. Contribución de la reforma de la tenencia de la tierra a la realización del derecho a una alimentación adecuada . . . . .	18
V. Recomendaciones . . . . .	21

## I. Introducción

1. Actualmente, 1.000 millones de personas sufren hambre<sup>1</sup>. Para la gran mayoría —pequeños agricultores o trabajadores agropecuarios, pastores, pescadores artesanales y miembros de comunidades indígenas— el acceso a la tierra es una condición para el logro de un nivel de vida digno<sup>2</sup>. La razón por la que padecen hambre aproximadamente 500 millones de personas que dependen de la agricultura de pequeña escala no es solo que el precio que cobran por sus cultivos es muy bajo y que no pueden competir con explotaciones más grandes, sino también que cultivan parcelas que a menudo son muy pequeñas —lo que hace que la gran mayoría de ellos sean compradores netos de alimentos— y a menudo se ven relegados a suelos áridos, montañosos o sin riego, al tiempo que compiten con unidades productivas más grandes en el acceso a la tierra y al agua. Ya sea porque la agricultura de pequeña escala ha dejado de ser viable o porque quienes viven de ella han sido expulsados de las tierras al no haber seguridad efectiva de tenencia, muchos agricultores se convierten en trabajadores agrícolas en plantaciones de gran escala, donde con frecuencia se les pagan salarios inferiores a los de subsistencia y quedan desprovistos de toda protección social o jurídica. Los pescadores artesanales, pequeños ganaderos y productores agropecuarios afrontan hoy una amenaza similar: a medida que escasea más la tierra, aumenta el peligro de que sean excluidos de los caladeros y pastizales de los que han dependido durante generaciones. Y la situación precaria de los pueblos indígenas y las poblaciones que habitan en los bosques puede atribuirse en particular a un aumento de la demanda apremiante de los bosques de constituyen su medio de vida.

2. Por lo tanto, el acceso a la tierra está estrechamente vinculado al derecho a una alimentación adecuada, como se reconoce en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup> y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>. El derecho a la alimentación requiere que cada individuo, solo o en común con otros, tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla<sup>5</sup>. Los Estados pueden tener la obligación de proporcionar alimentos, cuando “un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance”<sup>6</sup>. Sin embargo, el derecho a la alimentación requiere principalmente que los Estados se abstengan de adoptar medidas que puedan privar a las personas del acceso a los recursos productivos de los que dependen cuando producen alimentos para ellos mismos (la obligación de respetar), que protejan dicho acceso de la intrusión de otras partes privadas (la obligación de proteger) y que procuren fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria (la obligación de realizar)<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas* (2009), pág. 11.

<sup>2</sup> Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Halving Hunger: It Can Be Done: Summary Version* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005), pág. 6.

<sup>3</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

<sup>4</sup> Véase resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

<sup>5</sup> E/C.12/1999/5, párr. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 15.

3. Para algunos de los grupos más vulnerables actualmente, eso significa proteger el acceso existente a la tierra, el agua, los pastizales o caladeros, o los bosques, todos los cuales pueden ser recursos productivos esenciales para un medio de vida digno. En tales casos, como se describe a continuación, el derecho a la alimentación puede complementar la protección del derecho a la propiedad<sup>8</sup> o de la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos. En otros casos, dado que la carencia de tierras es causa de especial vulnerabilidad<sup>9</sup>, la obligación del Estado va más allá: consiste en fortalecer dicho acceso o posibilitarlo —por ejemplo, mediante programas de redistribución que a su vez pueden dar como resultado restricciones del derecho a la propiedad de otras personas. Esta obligación de los Estados es especialmente clara cuando los miembros de esos grupos no tienen otro medio de producción de alimentos o de obtención de un ingreso conveniente para comprar alimentos que sean suficientes, adecuados y aceptables desde el punto de vista cultural<sup>10</sup>.

4. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”<sup>11</sup>. El presente informe confirma esa conclusión, al tiempo que toma como punto de partida el derecho a la alimentación. En él se describe el aumento de la demanda apremiante de tierras. Luego se examina el derecho de los usuarios de tierras a ser protegidos en lo relativo a su acceso actual a los recursos naturales, en particular a la tierra. También se aboga por que se asegure un acceso más equitativo a la tierra.

5. Las conclusiones que figuran en el presente informe se basan en consultas con la sociedad civil celebradas en Bamako del 8 al 10 de diciembre de 2009, en Kuala Lumpur, los días 23 y 24 de marzo de 2010, y en Chennai (India) los días 28 y 29 de marzo de 2010. También se derivan del análisis de 117 casos que las organizaciones no gubernamentales enviaron al Relator Especial tras un llamamiento público que este hizo el 15 de diciembre de 2009. El Relator Especial expresa su profundo agradecimiento a los gobiernos que respondieron a un cuestionario enviado el 4 de marzo de 2010, entre ellos los de Albania, Alemania, la Arabia Saudita, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, el Brasil, el Camerún, el Canadá, Colombia, Georgia, Guyana, Jordania, Kazajstán, Malawi, México, Montenegro, Noruega, Omán, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Árabe Siria, la República de Moldova, Suiza, Turkmenistán y el Uruguay. El Relator Especial también se benefició de informes de expertos

---

<sup>8</sup> Christophe Golay e Ioana Cismas, *Legal Opinion on the Right to Property from a Human Rights Perspective* (Rights & Democracy and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2010).

<sup>9</sup> E/C.12/1999/5, párr. 13.

<sup>10</sup> Lorenzo Cotula y otros, *The Right to Food and Access to Natural Resource: Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor* (FAO, 2008), págs. 23 y 59.

<sup>11</sup> A/HRC/4/18, párr. 31.

preparados en respuesta a su petición<sup>12</sup>. Por último, en el informe se tiene en cuenta algo que puede aprenderse de las comunicaciones que el Relator Especial y su antecesor enviaron a los gobiernos o a las entidades no gubernamentales: durante el período comprendido entre 2003 y 2009, como muestra de la importancia que tiene la cuestión de la tierra respecto del derecho a la alimentación, 115 de las 183 comunicaciones que enviaron los titulares del mandato tenían que ver con los derechos relacionados con el uso de la tierra y el derecho a la alimentación.

## II. La actual demanda apremiante de tierras

6. La demanda apremiante de tierras está aumentando drásticamente. A medida que crecen las poblaciones rurales, las parcelas cultivadas están disminuyendo per cápita y por hogar. En la India, el tamaño medio de las fincas se redujo de 2,6 hectáreas en 1960 a 1,4 hectáreas en 2000, y sigue disminuyendo; se han documentado tendencias similares en Bangladesh, Filipinas y Tailandia, donde la disminución del tamaño medio de las explotaciones agrícolas se combina con un aumento de la carencia de tierra<sup>13</sup>. La tendencia no se limita a la región asiática. En África oriental y meridional la tierra cultivada per cápita se ha reducido a la mitad en el plazo de una generación y actualmente en algunos países la superficie media cultivada es inferior a las 0,3 hectáreas per cápita<sup>14</sup>. Este fenómeno se agrava por la erosión y el empobrecimiento del suelo: cada año se pierden en todo el mundo entre 5 y 10 millones de hectáreas de tierra agrícola debido a la degradación aguda<sup>15</sup>. Y sería difícil ampliar las zonas cultivadas en la medida necesaria para responder al crecimiento de las poblaciones rurales, ya que los bosques desempeñan una función importante en la reserva de carbono y la deforestación ya es uno de los principales factores que contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>16</sup>.

7. Esas tendencias a largo plazo se han agravado en los últimos años por las políticas que han aumentado la demanda apremiante de tierras de labranza. En muchas regiones, en el marco de políticas agrícolas impulsadas por la exportación, se han establecido plantaciones de gran escala para la producción de alimentos, energía o cultivos comerciales. Si bien la tendencia a la concentración de tierras se ha derivado principalmente de un modelo dominante de desarrollo agrícola que recompensa las explotaciones agrícolas más mecanizadas y con gran densidad de capital, también ha sido alentada por la expansión de largas cadenas de suministro. Por lo general esto ha favorecido a los grandes productores agrícolas, que están mejor vinculados con los mercados y para quienes es más fácil producir las cantidades y cumplir las normas requeridas para la exportación. La competencia entre los diversos usos de las tierras de labranza se ha intensificado recientemente

<sup>12</sup> El Relator Especial agradece las contribuciones de las instituciones siguientes: Leitner Centre for International Law and Justice, Facultad de Derecho de la Universidad Fordham; Human Rights Clinic, Facultad de Derecho de Columbia; International Human Rights Clinic, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York; Environmental Law Clinic, Facultad de Derecho de Columbia.

<sup>13</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (2008), pág. 71.

<sup>14</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Promoción del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia*, EB 2008/94/R.2 (2008), pág. 7.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: Synthesis Report* (2007). Se estima que los bosques almacenan el 45% del carbono terrestre.

por las políticas que favorecen el cambio a los biocombustibles en el transporte, lo que genera competencia en torno a los recursos por parte de los usuarios de recursos locales, los gobiernos y los nuevos productores de agrocombustibles, con el consiguiente riesgo de que los grupos más pobres pierdan el acceso a la tierra de la que dependen<sup>17</sup>. Un inventario reciente del Banco Mundial en el que figuran 389 adquisiciones de gran escala o arrendamientos de tierras a largo plazo en 80 países revela que, si bien el 37% de los llamados proyectos de inversión está destinado a producir alimentos (cultivos y ganado), los agrocombustibles representan el 35% de esos proyectos<sup>18</sup>. Por todas esas razones, el Relator Especial ha insistido en que las inversiones que implican un cambio en los derechos a la tierra deben tratarse con suma cautela<sup>19</sup>. En el 36º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Relator Especial dará a conocer detalladamente los riesgos de las inversiones en tierras en gran escala, así como posibles modelos empresariales alternativos.

8. Las medidas adoptadas con miras a mitigar el cambio climático o preservar el medio ambiente, que han dado prioridad a las soluciones tecnológicas y de mercado sobre la desconcentración de la tierra para fomentar usos más sostenibles de la tierra, han generado nuevos conflictos con los derechos de los usuarios de la tierra. En el marco del mecanismo para un desarrollo limpio previsto en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>20</sup>, anexo I, los países (industrializados) que se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero reciben créditos adicionales de emisiones si contribuyen a ejecutar proyectos de reducción de emisiones en los países en desarrollo. Sin embargo, la plantación de bosques con el fin de beneficiarse del mecanismo puede dar lugar a desalojos, frente a los que las poblaciones locales afectadas tal vez no estén suficientemente protegidas. El programa REDD (reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal), iniciado en 2005 y reforzado en la 13ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Bali en diciembre de 2007<sup>21</sup>, puede representar una amenaza para los habitantes de los bosques, cuyos derechos consuetudinarios relativos a los bosques de los que dependen para sus medios de vida no están reconocidos de manera generalizada, si el Estado u otras entidades caen en la tentación de apropiarse de los beneficios derivados de la absorción del carbono. Los gobiernos también están trabajando para proteger los entornos naturales mediante la creación de reservas naturales, parques nacionales y otras zonas protegidas. Los ecosistemas prestan servicios vitales para la agricultura, incluido el refuerzo de la estructura del suelo y

<sup>17</sup> Véase A/HRC/9/23, párrs. 25 a 34 y anexo II.

<sup>18</sup> En el momento de preparar el presente informe, este estudio no se había publicado aún. Las cifras proceden de presentaciones hechas por el Banco Mundial recientemente en sus reuniones de primavera con el Fondo Monetario Internacional celebradas en Washington, D.C., los días 24 y 25 de abril de 2010.

<sup>19</sup> A/HRC/13/33/Add.2.

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, núm. 30822.

<sup>21</sup> Véase David J. Kelly, "The case for social safeguards in a post-2012 agreement on REDD", *Law, Environment and Development Journal* (2010), pág. 61; Tom Griffiths, *Seeing "RED"? "Avoided Deforestation" and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities* (Forest Peoples Programme, 2007); y Simone Lovera, *The Hottest REDD Issues: Rights, Equity, Development, Deforestation and Governance by Indigenous Peoples and Local Communities* (Global Forest Coalition, 2008).

la retención del suelo, el ciclo de los nutrientes, el entierro de estiércol y el control de plagas, la polinización, la provisión y purificación del agua, la biodiversidad y la regulación atmosférica<sup>22</sup>. Sin embargo, la aplicación de medidas de conservación, incluida la planificación del uso de las tierras, debe tener en cuenta el derecho que tienen a la alimentación las personas que dependen de la tierra para sus medios de vida.

9. El uso industrial de la tierra y la urbanización también han aumentado en los últimos años, lo que intensifica la competencia: 19,5 millones de hectáreas de tierras de labranza se convierten cada año en tierras para el desarrollo industrial e inmobiliario<sup>23</sup>. Los investigadores han documentado casos en que se han expropiado tierras de agricultores para utilizarlas en proyectos mineros o para construir fábricas, en condiciones que equivalen al desalojo forzoso sin ninguna o con muy poca indemnización<sup>24</sup>. En ciertas regiones, la expansión de las zonas industriales ha cristalizado en el establecimiento de zonas económicas especiales concebidas para crear condiciones favorables para la llegada de inversionistas extranjeros<sup>25</sup>. Los grandes proyectos de infraestructura como represas y carreteras también han tenido repercusiones importantes, y un buen número de las comunicaciones enviadas a los gobiernos por el Relator Especial en el período comprendido entre 2003 y 2009 se refiere a desalojos para ejecutar dichos proyectos.

### III. Protección de los usuarios de tierras

10. La demanda apremiante de tierras a que se ha hecho referencia agrava los conflictos relativos a las tierras y llevan a una criminalización inquietante de los movimientos sociales cuyo objetivo es llevar a cabo la reforma agraria “desde abajo”, por ejemplo al reclamar tierras que no se utilizan y que, en su opinión, deberían distribuirse más equitativamente. Como resultado de ello, se cometen violaciones graves de una serie de derechos humanos, incluidos asesinatos de campesinos vinculados a dichas actividades, que el Relator Especial ha documentado en varias comunicaciones transmitidas a los Estados. Sin embargo, ese aumento de la demanda apremiante también es motivo de preocupación debido a la escasa protección de los que más dependen de la tierra para su supervivencia: los pequeños agricultores, pescadores tradicionales, pequeños ganaderos y pueblos (incluidos los pueblos indígenas y tribales) que dependen de los productos forestales. El presente informe se ocupa primero de la situación de los pueblos indígenas, que es específica en el sentido de que el derecho de esos pueblos a tener sus tierras demarcadas y protegidas está reconocido en el derecho internacional. Luego examina la situación de los pequeños agricultores, que cultivan la tierra en condiciones que a menudo son insuficientemente seguras, y la de otros usuarios de tierras, como los pescadores, pequeños ganaderos y pastores, que dependen particularmente de las tierras comunales. El mensaje esencial

<sup>22</sup> Wei Zhang y otros, “Ecosystem services and dis-services to agriculture”, *Ecological Economics*, vol. 64, núm. 2 (2007), págs. 253 a 260.

<sup>23</sup> FAO, página web Land Policy and Planning, <http://www.fao.org/nr/land/land-policy-and-planning/en/>.

<sup>24</sup> Véase Malcom Langford y Ujjaini Halim, “Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition”, Global Land Tool Network working paper (2007).

<sup>25</sup> Véase Wei Ge, “Special economic zones and the opening of the Chinese economy: some lessons for economic liberalization”; *World Development*, vol. 27, núm. 7 (1999), págs. 1267 a 1285.

es que, si bien la seguridad de la tenencia es importante y debe considerarse crucial para la realización del derecho a la alimentación, la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la tierra quizá no sea la forma más adecuada para lograrla.

## A. Pueblos indígenas

11. Los pueblos indígenas son cada vez más víctimas de la explotación de los recursos naturales de sus tierras, que a menudo se considera que pertenecen al Estado. La demarcación de sus tierras y territorios es un proceso largo y con muchos obstáculos. En general no hay ninguna participación. Sin embargo, el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entró en vigor en 1991, prevé varias garantías relativas a las tierras. Aunque el Convenio no se ha ratificado suficientemente<sup>26</sup>, esto se ha compensado en parte con la aprobación, el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General, en su resolución 61/295, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que contribuye a la formación del derecho consuetudinario internacional en ese asunto<sup>27</sup>. La Declaración establece, en su artículo 8 2) b), que los Estados deben prohibir, respecto de los pueblos indígenas, “todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos”, requisito que se corresponde con el artículo 18 del Convenio núm. 169 de la OIT. También prohíbe, en su artículo 10, todo desplazamiento por la fuerza de los pueblos indígenas de sus tierras o territorios, e impone requisitos de consentimiento libre, previo e informado, un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso (en casos de traslado).

12. Además, el derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales —como se prevé en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966 y en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966<sup>28</sup>—, implica la protección de los pueblos indígenas frente a ciertas formas de desposesión de sus territorios o de los recursos de que dependen. El artículo 5 d) v) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial también protege el derecho que tienen las comunidades indígenas a sus tierras<sup>29</sup>. Y el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y el registro oficiales de sus territorios se ha reafirmado en los instrumentos regionales pertinentes de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideran que la posesión tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado: por lo tanto, cuando los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras como resultado de una transferencia legítima a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de

<sup>26</sup> Solo 20 Estados habían ratificado el Convenio en el momento de preparar el presente informe.

<sup>27</sup> Resolución 61/295 de la Asamblea General, anexo.

<sup>28</sup> Véase la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo. Véase también Comité de Derechos Humanos, *Apirana Mahuika y otros c. Nueva Zelandia* (Comunicación núm. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993, 2000), párr. 9.7.

<sup>29</sup> Véase CERD/C/GUY/CO/14 (Guyana) y CERD/C/KHM/CO/8-13 (Camboya).

igual extensión y calidad<sup>30</sup>. El derecho de las comunidades indígenas a sus tierras incluye el derecho a los recursos naturales que estas contienen<sup>31</sup>. Se considera que la propiedad, protegida en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un derecho colectivo de los pueblos indígenas, ya que la propiedad de la tierra a menudo no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad<sup>32</sup>. Por consiguiente, los Estados tal vez tengan que reconocer los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra que protegen los derechos de propiedad comunal —por ejemplo, concediendo a la comunidad el derecho de veto con respecto a la enajenación de sus tierras por uno de sus miembros constituyentes, ya sea una persona o un clan, aldea o tribu.

13. El derecho internacional relativo a los derechos humanos protege la relación entre las comunidades indígenas y sus tierras, territorios y recursos al exigir a los Estados que demarquen esa tierra, la protejan contra la invasión y respeten el derecho de las comunidades de que se trate a gestionarla conforme a sus modos internos de organización. Si bien parece que a veces esas garantías en su mayoría no se respetan, la jurisprudencia demuestra que los derechos de uso derivados de la tenencia consuetudinaria pueden ser reconocidos y protegidos por el sistema jurídico; también demuestra que el derecho a la propiedad comunal —un derecho comunitario y no individual— es una alternativa a los derechos de propiedad individual. En ambos casos, puede servir de fuente de inspiración, para mejorar la protección de los derechos de otros usuarios de los recursos naturales.

## B. Los pequeños agricultores que cultivan la tierra

14. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia también son esenciales para que los pequeños agricultores puedan lograr un nivel de vida digno. Como se señaló anteriormente, el derecho a la alimentación impone a los Estados la obligación de no privar a los particulares del acceso a los recursos productivos de los que dependen. Cuando una comunidad se ha establecido en un terreno y depende de este para sus medios de vida, la obligación de respetar el derecho a la alimentación por lo tanto exige que se prohíba desalojar a la comunidad de ese terreno a menos que se cumplan ciertas condiciones. No debe llevarse a cabo ningún desalojo que no se ajuste a los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 7, sobre el derecho a una vivienda

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay* (sentencia de 29 de marzo de 2006), párr. 128; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* (Comunicación núm. 276/2003, 2009), párr. 209; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua* (sentencia de 31 de agosto de 2001), párrs. 151 y 164.

<sup>31</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *The Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Comunicación 155/96, 2001), párrs. 42, 54 y 55.

<sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua* (sentencia de 31 de agosto de 2001), párr. 148; *Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay* (sentencia de 29 de marzo de 2006), párr. 120. Esta opinión la comparten varias cortes nacionales: véase Corte Suprema del Canadá, *Delgamuukw v. British Columbia* (sentencia de 11 de diciembre de 1997), párrs. 194, 199 y 201; Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Alexkor Ltd. and Another v. Richtersveld Community and Others* (sentencia de 14 de octubre de 2003), párr. 62.

adecuada: desalojos forzosos<sup>33</sup>, y en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo<sup>34</sup>. Esas directrices proporcionan un instrumento práctico para ayudar a los Estados y organismos a elaborar políticas, leyes, procedimientos y medidas preventivas para asegurar que no ocurran desalojos forzosos o, si la prevención no diera resultado, proporcionar recursos eficaces a las personas cuyos derechos humanos han sido violados.

15. De conformidad con el derecho de propiedad, los usuarios de la tierra también están protegidos contra desalojos, en determinadas circunstancias, según se establece en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 14 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 1 del primer Protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien las condiciones en que puede efectuarse un desalojo varían de un instrumento a otro, los requisitos más comunes son los siguientes: todo desalojo debe tener un propósito público válido (o legítimo) (condición que debe excluir los desalojos llevados a cabo para promover intereses puramente privados); no puede ser discriminatorio; debe satisfacer las exigencias del procedimiento reglamentario; y debe ir acompañado de una indemnización justa. Aunque esa protección contra la expropiación arbitraria en principio no es aplicable a todas las formas de ocupación ilegal<sup>35</sup>, en general se aplica a las formas de ocupación de la tierra que no están reconocidas oficialmente mediante un título legal (“extralegal”) o que se basan únicamente en la tenencia consuetudinaria.

16. Se ha argumentado que la mejora de la seguridad de la tenencia anima a los pequeños agricultores a invertir en la tierra<sup>36</sup> y en principio podría reducir el costo del crédito al aumentar el uso de la tierra como garantía. También podría fomentar una agricultura más sostenible, en particular mediante la plantación de árboles y el uso más responsable del suelo y los recursos hídricos. Sin embargo, la verdadera cuestión no es si debe mejorarse la seguridad de la tenencia, sino cómo. El enfoque clásico ha consistido en adjudicación de títulos individuales, combinada con el establecimiento de sistemas de catastro o registros de tierras, para facilitar y asegurar las transacciones relacionadas con la tierra. Ese enfoque está vinculado a la idea de que la seguridad de la tenencia es principalmente un medio para promover la integración en el mercado: una vez que la propiedad ha sido reconocida jurídicamente, esta puede enajenarse o hipotecarse de modo que los beneficiarios pueden abandonar la agricultura u obtener efectivo para realizar las inversiones necesarias en tierras. A finales del decenio de 1970 y durante el de 1980 —y más recientemente, bajo la influencia de la obra de Hernando de Soto<sup>37</sup>— las instituciones financieras internacionales promovieron el

<sup>33</sup> E/1998/22-E/C.12/1997/10, anexo IV.

<sup>34</sup> A/HRC/4/18, anexo I.

<sup>35</sup> Sin embargo, incluso cuando una persona se ha establecido ilegalmente en una zona determinada, puede, según el contexto y, en particular, según las alternativas disponibles, ser protegida contra la expulsión por la fuerza: véase Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (sentencia de 4 de octubre de 2000) y Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Öneryildiz v. Turkey* (sentencia de 30 de noviembre de 2004).

<sup>36</sup> Klaus Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (Banco Mundial, 2003); págs. 115 y 116; Klaus Deininger y Songqing Jin, “Tenure security and land-related investment: evidence from Ethiopia”, *European Economic Review*, vol. 50(5) (2006), págs. 1245 a 1277; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, pág. 119.

<sup>37</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Basic Books, 2000).

registro y la adjudicación de títulos como parte de sus programas de ajuste estructural, con la esperanza de que los mercados de tierras satisfactorios asegurarían una asignación eficaz de las tierras y estimularían el crecimiento económico, lo que a su vez se consideraba fundamental para hacer frente al problema de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria<sup>38</sup>.

17. Sin embargo, el intento de transplantar el concepto occidental de los derechos de propiedad ha causado una serie de problemas. A menos que sea transparente y se vigile atentamente, el propio proceso de adjudicación de títulos puede pasar a manos de las élites locales o de inversionistas extranjeros, con la complicidad de funcionarios corruptos. Además, si se basa en el reconocimiento de la propiedad oficial, y no en los derechos de los usuarios de tierras, el proceso de adjudicación de títulos podrá confirmar la distribución desigual de las tierras y en la práctica dar como resultado una contrarreforma agraria. En particular, esto ocurrirá en países donde una pequeña élite terrateniente posee la mayor parte de las tierras disponibles, habiéndose beneficiado de la estructura agraria desigual de la época colonial. También existe el riesgo de que la adjudicación de títulos favorezca a los hombres. Toda medida encaminada a mejorar la seguridad de la tenencia debe más bien tratar de corregir los desequilibrios existentes, como lo hace el Proyecto de ordenación y administración de tierras de Camboya.

18. La adjudicación de títulos individuales también puede convertirse en una fuente de conflicto e inseguridad jurídica si contraviene las normas consuetudinarias relativas a la tenencia, por ejemplo, en materia de propiedad comunal de la tierra. De hecho, la adjudicación de títulos individuales, combinada con la comerciabilidad de la tierra, tal vez no sea compatible con el reconocimiento de las formas consuetudinarias de tenencia en materia de tierras comunales y los recursos de propiedad común, lo que coloca en una situación particularmente desventajosa a los grupos que no utilizan la tierra de manera intensiva o que no la ocupan permanentemente.

19. Por último, la creación de un mercado de derechos de propiedad puede en sí misma dar lugar a una serie de consecuencias indeseables. La justificación principal para crear dicho mercado es que este facilita la reasignación de tierras a los usuarios más eficientes, proporcionando así una salida a los residentes rurales para que puedan abandonar la agricultura cuando esta no es lo suficientemente rentable. Por consiguiente, el Banco Mundial señala: “los derechos de propiedad seguros y no ambiguos ... permiten la aparición de mercados para transferir la tierra a usos y usuarios más productivos”<sup>39</sup>. Sin embargo, en muchos casos no han quedado claros los efectos de la adjudicación de títulos en la productividad agrícola cuando esta no se ha complementado con planes que ofrezcan a los productores niveles adecuados de apoyo<sup>40</sup>. Las ventas de tierras suelen favorecer no a los que pueden utilizarlas con la mayor eficacia, sino a los que tienen acceso al capital y mayor capacidad para comprar tierras<sup>41</sup>. De hecho, la creación de un mercado de derechos a la tierra puede

<sup>38</sup> Manpreet Sethi, “Land reform in India: issues and challenges”, en *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform* (Food First Books, 2006), pág. 77.

<sup>39</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, pág. 119.

<sup>40</sup> Véase Frank Place y S. E. Migot-Adholla, “The economic effects of land registration on smallholder farms in Kenya; evidence from Nyeri and Kakamega districts”, *Land Economics*, vol. 74, núm. 3 (1998), págs. 360 a 373.

<sup>41</sup> Celestine Nyamu Musembi, “De Soto and land relations in Africa: breathing life into dead theories about property rights”, en *Market-Led Agrarian Reform: Critical Perspectives on*

hacer que los especuladores dejen las tierras sin producir para mantenerlas como inversión, lo que hace que la productividad disminuya y también que aumente la carencia de tierras entre los pobres de las zonas rurales<sup>42</sup>. Los agricultores más pobres fácilmente podrían verse obligados a vender las tierras y luego quedar excluidos del mercado por los precios inasequibles, en particular si han adquirido deudas como resultado de una mala cosecha o de otras circunstancias. Por lo tanto, considerada aisladamente de otras políticas, la adjudicación de títulos individuales puede ser contraproducente, al aumentar la vulnerabilidad de los pobres<sup>43</sup>. De hecho, la idea de que la adjudicación de títulos individuales contribuye a la reducción de la pobreza a medida que la tierra se transforma en capital<sup>44</sup> presupone que la propiedad se convierta en garantía, la garantía en crédito y el crédito en ingresos<sup>45</sup>. Sin embargo, los pobres, para quienes la tierra es un factor esencial de protección social cuando no se dispone de ningún otro, de hecho pueden ser reacios a hipotecar sus tierras para tener acceso al crédito. Y la adjudicación de títulos tampoco da como resultado necesariamente un acceso significativamente mayor a los créditos que ofrecen las instituciones financieras privadas.

20. Al parecer, a los pobres les importa menos la adjudicación de títulos individuales que la seguridad de la tenencia, lo que refleja el hecho de que cuando los ingresos son bajos y no existen otros mecanismos de seguridad social, la tierra sirve de red de protección social para los pobres de las zonas rurales y les proporciona los medios de vida básicos<sup>46</sup>. En otras palabras, si bien la seguridad de la tenencia de la tierra y el reconocimiento de los derechos a la tierra pueden corresponder a una fuerte demanda, como demuestran las experiencias de algunos países, no puede decirse lo mismo de la adjudicación de títulos individuales y la alienabilidad de la tierra. Por el contrario, la limitación de la venta de tierras puede proteger a los pequeños agricultores para que no se vean presionados a ceder sus tierras; también puede proteger los derechos de uso de las tierras comunales y preservar las formas comunales de gestión de la tierra<sup>47</sup>. Cada vez se tiene más experiencia con el uso de instrumentos accesibles y de bajo costo para el registro de derechos locales a la tierra, o por lo menos de transacciones de tierras, a fin de garantizar la seguridad de la tenencia mediante el reconocimiento de los derechos de uso en lugar de la plena propiedad. Entre los ejemplos figuran el “Plan foncier rural”, aplicado en Benin y puesto a prueba en Burkina Faso, y el proceso de registro de 1 dólar que da lugar a la expedición de certificados en algunos estados de Etiopía. Una muestra interesante de la gestión descentralizada de los derechos a la tierra es la Ley 2005-019 de Madagascar, que establece el estatuto de la tierra<sup>48</sup>.

---

*Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, Saturnino M. Borrás Jr. y otros, eds. (Routledge, 2008).

<sup>42</sup> Véase Rebeca Leonard y Kinkorn Narintarakul Na Ayutthaya, “Thailand’s land titling programme: securing land for the poor?”, págs. 139 a 141.

<sup>43</sup> Ana Palacio, *Legal Empowerment of the Poor: An Action Agenda for the World Bank* (2006), pág. 18.

<sup>44</sup> Véase de Soto, *The Mystery of Capital*.

<sup>45</sup> Christopher Woodruff, “Review of De Soto’s *The Mystery of Capital*”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (2001), pág. 1218.

<sup>46</sup> Palacio, *Legal Empowerment of the Poor*, pág. 16.

<sup>47</sup> John W. Bruce y otros, *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives* (Banco Mundial, 2008), págs. 126 a 128.

<sup>48</sup> André Teyssier, *Perspective núm. 4 - Decentralising Land Management: The Experience of Madagascar* (CIRAD, 2010).

21. Esto indica que existe una oposición fundamental entre dos conceptos de seguridad de la tenencia: uno orientado hacia la promoción de la comerciabilidad de la tierra mediante la adjudicación de títulos, y el otro orientado hacia la ampliación de los derechos de los grupos pertinentes a fin de garantizar medios de vida más seguros.

22. Varios países, especialmente en África, han ampliado el reconocimiento jurídico oficial de los derechos consuetudinarios vigentes, incluidos los derechos colectivos, como alternativa a la adjudicación de títulos individuales. Por lo general, ni los miembros particulares de los hogares ni las comunidades, mediante sus representantes, pueden disponer de sus tierras, por ejemplo, vendiéndolas. Sin embargo, el reconocimiento jurídico oficial de los derechos consuetudinarios proporciona una seguridad eficaz. Favorece las inversiones a largo plazo en las tierras. También es posible que facilite el acceso al crédito, puesto que los acreedores (a pesar de que no podrán tomar posesión de la tierra en caso de impago) pueden estar seguros de la viabilidad a largo plazo de las inversiones que ayudan a financiar. Y permite la creación de mercados de arrendamiento, que pueden mejorar el acceso a la tierra, en particular para las familias con poca educación y mano de obra abundante que no tienen muchas tierras<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, existe un alto riesgo de que las formas patriarcales tradicionales de distribución de la tierra se legitimen más mediante el reconocimiento de las formas consuetudinarias de tenencia, en violación de los derechos de la mujer. Esos riesgos deben evitarse mediante la inclusión de salvaguardias estrictas en el proceso de reconocimiento.

23. A medida que se reconocen las formas consuetudinarias de tenencia, es posible que varíe la relación entre los derechos individuales y los comunales. Por ejemplo, se pueden formalizar los derechos comunales relativos a la tierra como un conjunto de derechos individuales. En Camboya, aunque la tierra puede estar en manos de las comunidades indígenas en su conjunto, la Ley de tierras de 2001 permite a miembros particulares de las comunidades retirarse y recibir su parte de la tierra comunal, con sujeción al acuerdo de toda la comunidad<sup>50</sup>. Otro enfoque consiste en permitir a las autoridades de las comunidades locales administrar los derechos<sup>51</sup>. En Estados latinoamericanos donde se han concedido a los grupos indígenas tanto derechos políticos como derechos a la tierra, esos grupos han podido lograr cierto grado de autonomía en la gestión de la tierra, al tiempo que han obtenido seguridad de la tenencia<sup>52</sup>.

24. Por consiguiente, debe considerarse que el verdadero empoderamiento jurídico de los pobres incluye: a) protección contra el desalojo; b) dotación de instrumentos (asistencia jurídica, capacitación jurídica básica, servicios de asistentes de abogados) para asegurar la defensa efectiva de los derechos reconocidos oficialmente<sup>53</sup>; c) apoyo

---

<sup>49</sup> Véase Klaus Deininger y otros, "Efficiency and equity impacts of rural land market restrictions: evidence from India", *World Bank Policy Research Working Paper Series* 3013 (2006).

<sup>50</sup> Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, "Untitled: Tenure insecurity and inequality in the Cambodian land sector" (2009).

<sup>51</sup> Klaus Deininger, "Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead" (2004).

<sup>52</sup> Ruth Meinzen-Dick y otros, "Decentralization, pro-poor land policies and democratic governance", CAPRI Working Paper núm. 80 (2008); pág. 20.

<sup>53</sup> Lorenzo Cotula y Paul Mathieu, eds., *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa* (FAO e Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2008).

a los usuarios de tierras en cuanto a la utilización de las mismas; y d) fortalecimiento de la capacidad de los organismos encargados de la administración de tierras y medidas para luchar contra la corrupción en dichos organismos. Los planes de adjudicación de títulos individuales solo deben fomentarse cuando puedan combinarse con la codificación de los derechos de los usuarios en base a las costumbres, y cuando se hayan establecido las condiciones para asegurar que la creación de un mercado de derechos a la tierra no dará lugar a una mayor concentración de la misma. Deben reconocerse las formas consuetudinarias de tenencia, que a menudo se perciben como sumamente legítimas<sup>54</sup>, aunque es importante que dichos sistemas se examinen cuidadosamente y, de ser necesario, se modifiquen para tener en cuenta los derechos de la mujer, los derechos de uso de los que dependen de tierras comunales y los derechos de los miembros más vulnerables de la comunidad.

### C. Pastores, pequeños ganaderos y pescadores

25. La protección de los derechos de los usuarios de tierras no debería limitarse a mejorar la seguridad de la tenencia de los agricultores. Los pescadores necesitan tener acceso a los caladeros y pueden verse gravemente afectados por el cercado de tierras que proporcionan acceso al mar o a los ríos. Los pequeños ganaderos necesitan pastizales para los animales que crían. Para esos grupos, como también para los que practican la agricultura itinerante, la formalización de los derechos de propiedad y el establecimiento de registros de tierras pueden constituir el problema, no la solución, al impedirles tener acceso a los recursos de los que dependen y hacerlos víctimas del establecimiento de vastos cercados que puede ser resultado de la adjudicación de títulos<sup>55</sup>. En Kenya, los pequeños agricultores cuyos derechos se pasaron por alto en el proceso de formalización, presuntamente han sido víctimas de apropiaciones violentas de tierras por parte de hacendados y otros en busca de recursos escasos. Puesto que no tienen ningún derecho jurídico sobre la tierra, no pueden exigir reparación<sup>56</sup>. En la República Unida de Tanzania, cinco años después de haber comenzado en serio la adjudicación de títulos, los pequeños agricultores informaron de que habían sido desalojados de varios pastizales comunes y habían sido amenazados con perder otros pastizales porque esas tierras se habían clasificado como “no utilizadas”<sup>57</sup>.

26. Para estos grupos, la existencia de tierras comunales es vital. Como lo señaló la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, en algunas culturas jurídicas, la propiedad comunitaria de los recursos naturales como los terrenos para pastoreo, los bosques, los cursos de agua, las áreas pesqueras y los minerales superficiales constituyen formas tradicionales y eficaces de ceder el control y brindar derechos de propiedad a personas que tienen pocas o ninguna propiedad. Estos sistemas deben ser reconocidos e íntegramente protegidos contra el

<sup>54</sup> Unión Africana, Comisión Económica para África y Banco Africano de Desarrollo, *Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods* (2009), párr. 3.1.3.

<sup>55</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, pág. 119.

<sup>56</sup> Declaración del Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías en el 41º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Examination of State Party Report on Kenya, 3 de noviembre de 2008.

<sup>57</sup> Chambi Chachage, *Prospects and Pitfalls of Legal Empowerment of the Poor in Tanzania: Some Key Observations* (2006), pág. 10.

apoderamiento arbitrario<sup>58</sup>. En efecto, conforme al derecho internacional vigente, los requisitos aplicables a los pueblos indígenas tal vez tengan que ampliarse para incluir por lo menos a ciertas comunidades tradicionales que tienen una relación similar con sus tierras ancestrales, centrada no en el individuo sino en la comunidad como un todo<sup>59</sup>. Esto fomentaría la gestión de recursos mancomunados a nivel local por las comunidades directamente interesadas, no mediante instrucciones impuestas desde arriba o la privatización de las tierras comunales. Cuando tales acuerdos se institucionalizan<sup>60</sup>, la gestión descentralizada de los recursos mancomunados, que reconozca su función como bienes colectivos, se considera muy eficaz. Los que negocian las modalidades de la utilización de las tierras comunales tienen la mejor información acerca de su capacidad de sustentación, y por lo tanto acerca de los usos que son sostenibles, y los usuarios tienen fuertes incentivos para supervisar el uso de las tierras comunales y dar parte de las infracciones<sup>61</sup>.

#### IV. Reforma agraria<sup>62</sup>

27. Ante una distribución de tierras a veces sumamente desigual en las zonas rurales, tal vez no sea suficiente el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia; es posible que se necesite una redistribución de tierras. En el artículo 11, párrafo 2 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el vínculo que existe entre el derecho a la alimentación y el uso de los recursos naturales, y obliga a los Estados a llevar a cabo “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Esto debe entenderse como un fomento de una reforma agraria que conduzca a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores, primero porque existe una relación inversa entre el tamaño y la productividad de la explotación agrícola, y segundo porque la agricultura de pequeña escala (que vincula a los agricultores más estrechamente a la tierra) podría redundar en un uso más responsable del suelo<sup>63</sup>. Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas en 2004 por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), también promueven la reforma agraria (directriz 8.1).

<sup>58</sup> Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, “La ley: clave para el desarrollo sin exclusiones”, *Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres* (2008), vol. I, págs. 73 y 74.

<sup>59</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Moiwana v. Suriname* (sentencia de 15 de junio de 2005), párrs. 132 y 133; y *Caso del Pueblo Saramaka v. Suriname* (sentencia de 28 de noviembre de 2007), párr. 86.

<sup>60</sup> Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press, 1990), cap. 5.

<sup>61</sup> Véase Ashwini Chhatre y Arun Agrawal, “Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons”, *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 106 (2009), págs. 17667 a 17670.

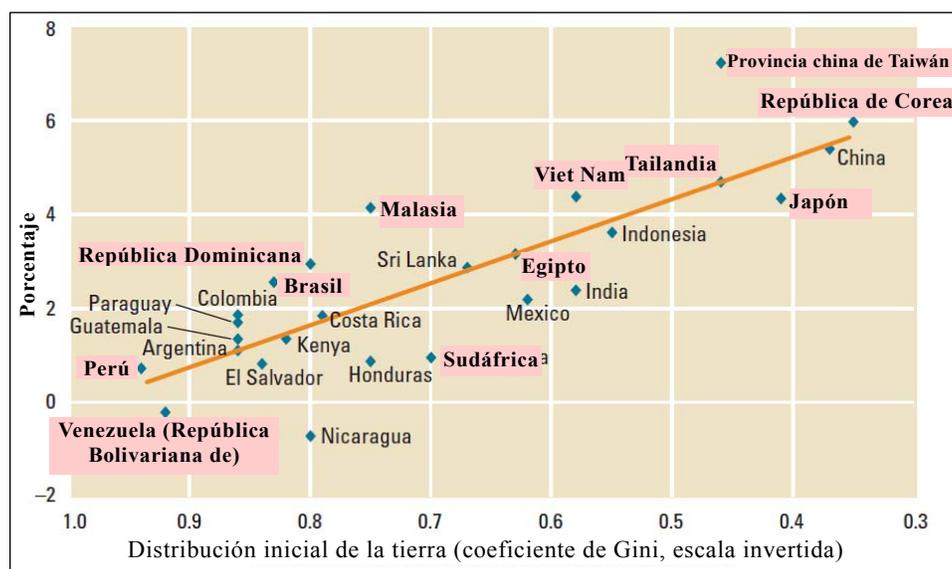
<sup>62</sup> Las expresiones “reforma de la tenencia de la tierra” y “reforma agraria” a menudo se usan indistintamente en las publicaciones. En el presente informe, “reforma agraria” se refiere a las políticas de redistribución de tierras (cambio sistemático de la distribución de los derechos sobre la tierra) y las políticas de desarrollo rural que son esenciales para que dicha redistribución tenga éxito.

<sup>63</sup> A/57/356, párr. 30.

## A. ¿Por qué una reforma agraria?

28. Una reforma agraria que dé como resultado granjas familiares utilizadas por sus propietarios es deseable por varias razones. A medida que las tierras se transfieren a las granjas familiares, las tierras en barbecho de los latifundios se utilizan para la producción, aumentando así los niveles de productividad<sup>64</sup>. Un análisis del Banco Mundial de 2003 de las políticas agrarias de 73 países entre 1960 y 2000 revela que los países donde la distribución de la tierra era más equitativa inicialmente registraron tasas de crecimiento entre dos y tres veces superiores a las de los países donde la distribución de la tierra era menos equitativa inicialmente<sup>65</sup>. El gráfico I pone de relieve la correlación entre el coeficiente de Gini relativo a la tierra y el promedio de crecimiento per cápita en el producto interno bruto (PIB), lo que ilustra el vínculo que existe entre la distribución inicial desigual de las tierras y un crecimiento económico más lento.

Gráfico I  
Crecimiento medio per cápita en PIB, 1960-2000



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: Equidad y desarrollo* (2005).

Nota: La distribución de la tierra se mide utilizando el coeficiente de Gini.

<sup>64</sup> David Palmer y otros, "Hacia una mejor gobernanza de la tierra", Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 11 (FAO y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2009), pág. 36. Respecto de la relación inversa entre el tamaño y la productividad de la explotación agrícola y los efectos de escala en la agricultura, véase Abhijit Banerjee, "Land reforms: prospects and strategies" (Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 99-24, 1999), págs. 1 a 5; Saturnino Borrás Jr. y otros, "Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues", Institute of Social Studies/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy paper No. 1 (2007), pág. 1.

<sup>65</sup> Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*; 2003. Keith Griffin y otros, "Poverty and the distribution of land", *Journal of Agrarian Change*, 2(3), 2002, pág. 315.

29. El potencial de reducción de la pobreza que entraña una distribución más equitativa de la tierra se ilustra más en los análisis estadísticos que revelan que una disminución de un tercio en el índice de desigualdad de la distribución de la tierra reduce a la mitad el nivel de pobreza en un período de 12 a 14 años aproximadamente. El mismo nivel de reducción de la pobreza puede obtenerse en 60 años mediante el crecimiento agrícola sostenido de un promedio anual del 3% y sin cambiar la desigualdad de la distribución de la tierra<sup>66</sup>. Las reformas de la tenencia de la tierra posteriores a la Segunda Guerra Mundial en Asia hicieron aumentar en un 30% los ingresos del 80% de los hogares del nivel más bajo, y disminuir en un 80% los ingresos del 4% de los hogares del nivel más alto<sup>67</sup>.

30. Además de sus funciones económicas de estimular el crecimiento y reducir la pobreza rural, un acceso más equitativo a la tierra para los pobres de las zonas rurales contribuye a la inclusión social y al empoderamiento económico<sup>68</sup>. El acceso a la tierra también mejora la seguridad alimentaria, ya que facilita la obtención de alimentos a un buen precio, atenuando así las sacudidas externas<sup>69</sup>. Los hechos observados resultantes de la redistribución de la tierra en China indican que el acceso a la tierra, si bien protege los ingresos de los hogares solo moderadamente contra las sacudidas, garantiza una protección casi total contra la malnutrición<sup>70</sup>. Así pues, una distribución más equitativa de la tierra y el establecimiento de explotaciones agrícolas familiares utilizadas por sus propietarios es conveniente por razones tanto de eficiencia como de equidad<sup>71</sup>. Las pequeñas explotaciones agrícolas familiares pueden usar la tierra de una manera más sostenible, ya que la agricultura sostenible suele exigir mayor densidad de mano de obra y requiere que exista un vínculo entre los agricultores y la tierra. Por otra parte, cuando las zonas rurales afrontan un desempleo y un subempleo elevados y una relativa escasez de tierras, es más razonable, tanto desde una perspectiva económica como desde una perspectiva de justicia social, aumentar la productividad de la tierra que tratar de aumentar la productividad laboral.

31. Por último, la reforma de la tenencia de la tierra puede verse como una oportunidad para fortalecer el acceso a la tierra por parte de las mujeres, en particular las solteras y las viudas. En el artículo 14, párrafo 2 g) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se garantiza el derecho de la mujer a recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y reasentamiento. Sin embargo, siguen existiendo leyes y costumbres sociales como las que garantizan que la tierra que pertenece a un esposo fallecido pertenece a sus hijos y no a la viuda, a pesar de la violación manifiesta de los derechos de la mujer que esto implica. En consecuencia, las mujeres siguen

<sup>66</sup> M. R. El-Ghonemy, "Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/2, pág. 40.

<sup>67</sup> Veronika Penciakova, "Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of Cédula da Terra", London School of Economics Working Paper Series No. 10-100 (2010), pág. 8.

<sup>68</sup> Julian Quan, "Land access in the 21<sup>st</sup> century: issues, trends, linkages and policy options", *Livelihood Support Programme Working Paper 24* (FAO, 2006), pág. 3.

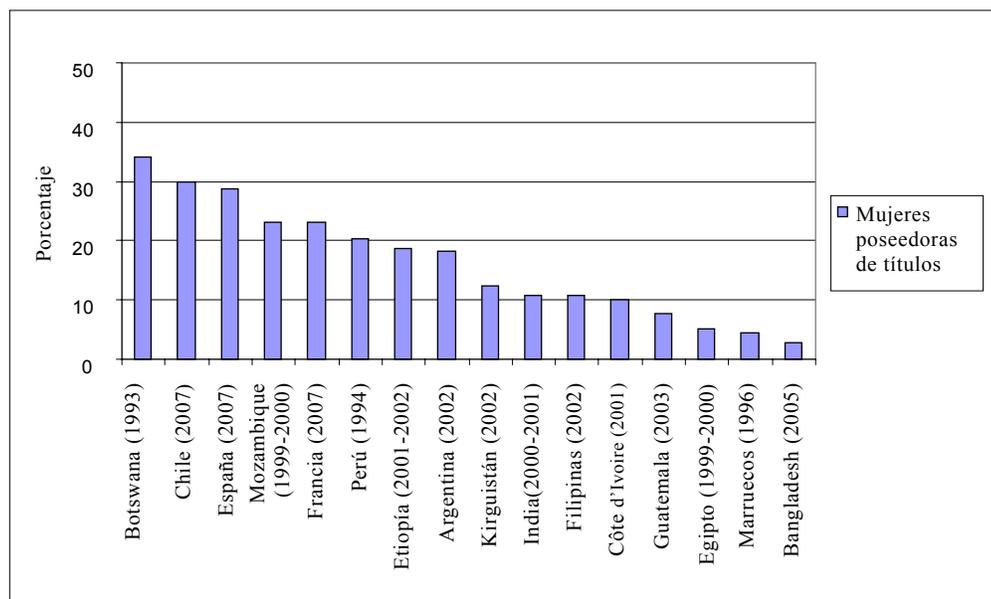
<sup>69</sup> M. R. Carter, "Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2003/2.

<sup>70</sup> Klaus Deininger y Hans Binswanger, "The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges", *World Bank Research Observer* 14(2) (1999), pág. 256.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 248.

representando una minoría significativa del total de personas que poseen títulos, como lo ilustran las estadísticas presentadas en el gráfico II<sup>72</sup>.

Gráfico II  
**Proporción de mujeres en relación con el número total de poseedores de títulos**



32. La reforma de la tenencia de la tierra puede verse como una oportunidad para remediar ese desequilibrio, ya sea dando prioridad a las necesidades de los hogares encabezados por mujeres solteras o viudas, o asegurando sistemáticamente la titularidad conjunta en el proceso de reforma.

## B. Contribución de la reforma de la tenencia de la tierra a la realización del derecho a una alimentación adecuada

33. Las promesas más recientes de llevar a cabo la reforma de la tenencia de la tierra se hicieron en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO, celebrada en Porto Alegre (Brasil) en marzo de 2006. La Declaración Final adoptada en la Conferencia alienta a que se sostengan diálogos nacionales e incluyentes para garantizar un progreso significativo en la reforma agraria y en el desarrollo rural, y la aplicación de una reforma agraria adecuada “principalmente en las áreas con fuertes disparidades sociales, pobreza e inseguridad alimentaria, como medio para ampliar el acceso sostenible a la tierra, al agua y a los demás recursos naturales”<sup>73</sup>. Los Gobiernos representados en la Conferencia también recomendaron que el Comité de Seguridad Alimentaria

<sup>72</sup> Recopiladas por el autor utilizando la base de datos Género y Derecho a la Tierra de la FAO en <http://www.fao.org/gender/landrights> (visitada el 19 de mayo de 2010).

<sup>73</sup> Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR 2006/3), párr. 29.

Mundial de la FAO adoptara un conjunto de directrices para la presentación de informes a fin de dar seguimiento a la implementación de la Declaración<sup>74</sup>.

34. La preparación de las directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, dirigida por la FAO, es la iniciativa más importante de seguimiento de los compromisos contraídos en la Conferencia<sup>75</sup>, y la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, celebrada en 2009, destaca esa conexión<sup>76</sup>. Es demasiado pronto para evaluar las directrices a la luz de lo que prometen lograr. Sin embargo, a nivel regional, el marco y las directrices de la política agraria en África de la Unión Africana son un paso importante en ese sentido y el proyecto latinoamericano de seguimiento de la Conferencia, iniciado en agosto de 2009, incluye un gran número de países en la puesta en práctica de los compromisos establecidos en la Declaración. Pero el panorama general sigue siendo desigual entre las regiones.

35. Puede argumentarse que esa disparidad de los resultados se debe en parte a los matices fuertemente ideológicos del debate sobre cómo aplicar la reforma de la tenencia de la tierra. En la generación pasada, el desacuerdo principal consistía en la oposición entre la reforma agraria centralizada o dirigida por el Estado, efectuada mediante adquisiciones de tierras del Estado compensadas a precios por debajo del mercado, y la reforma agraria descentralizada, basada en criterios de mercado y en el principio de un comprador voluntario y un vendedor voluntario. Si bien la reforma agraria dirigida por el Estado es ahora menos común, la FAO sigue recibiendo solicitudes de asistencia relativas a ese tipo de reforma<sup>77</sup>, y algunos países siguen redistribuyendo la tierra o se han comprometido a hacerlo. Sin embargo, desde el decenio de 1990, se ha observado una tendencia hacia la reforma agraria basada en el mercado, como lo demuestran programas como el proyecto Cédula da Terra, puesto en marcha en el Brasil durante el período 1996-2001 y renovado desde entonces; el programa colombiano elaborado conforme a la Ley 160 de 1994 sobre la reforma agraria; el Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Sudáfrica, puesto en marcha en 1994; el proyecto de desarrollo de tierras rurales de base comunitaria en Malawi; y el plan de transferencia voluntaria de tierras en Filipinas.

36. Lamentablemente, a pesar de que varios movimientos sociales están tratando de presionar más a los gobiernos (incluso mediante la ocupación de tierras) para que hagan frente a esa cuestión, la urgencia de la redistribución de la tierra ha disminuido, debido al fin de la guerra fría y porque muchos responsables de políticas están convencidos de que las mejoras de la productividad impulsadas por la tecnología podrían ser una alternativa menos polémica a la reforma agraria<sup>78</sup>.

37. Sin embargo, existen argumentos de peso a favor de la reforma de la tenencia de la tierra como una contribución a la realización progresiva del derecho humano a la alimentación, por lo menos en contextos caracterizados por a) un alto grado de

<sup>74</sup> *Ibid.*, párr. 30.

<sup>75</sup> FAO, *Towards Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources* (2008), pág. 4.

<sup>76</sup> Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (WSFS 2009/2), párr. 18.

<sup>77</sup> Maximiliano Cox y otros, "FAO in agrarian reform", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/2, pág. 25.

<sup>78</sup> Véase Cox y otros, "La FAO en el ámbito de la reforma agraria", pág. 2 de la versión en inglés, y Borrás y otros, "Agrarian reform and rural development", pág. 11.

concentración de la propiedad de la tierra (como por ejemplo, un nivel de desigualdad superior a un coeficiente de Gini de 0,65), combinado con b) un nivel significativo de pobreza rural atribuible a la carencia de tierras o al cultivo por pequeños agricultores de parcelas excesivamente reducidas. Esto implica que los Estados deben vigilar las desigualdades existentes en lo referente al acceso a la tierra y, cuando ambas circunstancias estén presentes, asignar el máximo de recursos disponibles a los planes de reforma agraria y ejecutar esos programas de conformidad con los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas, para proteger tales recursos y evitar que las élites locales se apropien de ellos. Los Estados que no establezcan planes de redistribución de la tierra deberían justificar la decisión de no hacerlo.

38. Si bien las reformas agrarias dirigidas por el Estado en general pueden ser sumamente eficaces para resolver desigualdades de acceso a la tierra profundamente arraigadas siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones, las reformas agrarias basadas en el mercado han tenido menos éxito en ese sentido, y a veces incluso han conducido a una nueva concentración de tierras, por razones similares a las que explican los límites de la adjudicación de títulos como medio para asegurar la tenencia de la tierra<sup>79</sup>. Se pueden obtener enseñanzas importantes de experiencias pasadas: el éxito de los programas de reforma de la tenencia de la tierra dirigida por el Estado depende no solo de las leyes eficaces de límite de tierras y otras salvaguardias apropiadas, como los marcos jurídicos que definen claramente a los beneficiarios y la tierra exenta, sino también de la movilización social continua por parte de organizaciones de campesinos, que pueden ser socios vitales en la aplicación de políticas para brindar apoyo a los nuevos beneficiarios<sup>80</sup>. Sin embargo, para que la redistribución de la tierra sea sostenible, los beneficiarios también deben ser respaldados mediante políticas amplias de desarrollo rural. Se ha estimado que la mejora del acceso al crédito y a los mercados, así como a la extensión rural, puede representar entre el 60% y el 70% de los costos totales de una reforma de la tenencia de la tierra, lo que supera los costos de adquisición y transferencia de tierras<sup>81</sup>. El fracaso de las reformas en Latinoamérica comparadas con las reformas en Asia se ha atribuido al hecho de que en Latinoamérica las reformas se han centrado tradicionalmente solo en el acceso a la tierra, dejando de lado las políticas de desarrollo rural<sup>82</sup>. Para que tenga éxito, la redistribución de tierras debe ir acompañada de políticas más amplias de reforma agraria que apoyen a los pequeños agricultores y mejoren su capacidad de competir con explotaciones agrícolas más grandes; de lo contrario, habrá fuertes incentivos para que los beneficiarios de la reforma de la tenencia de la tierra vendan sus tierras a los

<sup>79</sup> Esta conclusión se basa en un análisis exhaustivo del gran volumen de publicaciones sobre las respectivas ventajas y desventajas de los modelos de reforma agraria dirigida por el Estado y basada en el mercado en los últimos tres decenios, que no puede resumirse aquí. Entre las referencias importantes figuran: Saturnino M. Borrás Jr. y Terry McKinley, "The unresolved land reform debate: beyond State-led or market-led models", Policy Research Brief No. 2 (UNDP, 2006); Palmer y otros, "Hacia una mejor gobernanza de la tierra", pág. 36; Quan, "Land access in the 21st century", pág. 12; P. Rosset y otros, *Promised Land: Competing visions of agrarian reform*; Borrás y otros, "Agrarian reform and rural development", págs. 4 a 8; y Cox y otros, "FAO in agrarian reform", pág. 13.

<sup>80</sup> Borrás y McKinley, "The unresolved land reform debate", pág. 3; Cox y otros, "FAO in agrarian reform", pág. 21.

<sup>81</sup> Palmer y otros, "Hacia una mejor gobernanza de la tierra", pág. 36.

<sup>82</sup> Banco Mundial, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (Banco Mundial y Oxford University Press, 2003), pág. 146.

grandes terratenientes<sup>83</sup>. Se debe dar prioridad a las mujeres en esas iniciativas, como se hizo en el Programa de formación de jóvenes agricultoras en la provincia canadiense de Manitoba o en la estrategia que están aplicando actualmente en Noruega el sector agropecuario y el Ministerio de Agricultura y Alimentación, con el objetivo de lograr un nivel de participación del 40% de las mujeres en la agricultura<sup>84</sup>. También pueden ser eficaces las leyes de límite de tierras. Aunque a menudo los grandes terratenientes eluden esas leyes —por ejemplo, registrando tierras a nombre de sus representantes— su aplicación puede aumentar la tierra disponible para redistribuirla a los hogares más pobres y limitar así el riesgo de una nueva concentración de tierras tras la reforma<sup>85</sup>. Se puede obtener un resultado similar sometiendo las transacciones en materia de tierras a una autorización administrativa, lo que permite a la administración oponerse a transacciones que pudieran dar lugar a una concentración inaceptable de tierras, como ocurre en Alemania de conformidad con el artículo 9 1) de la Ley de transacciones de tierras.

## V. Recomendaciones

**39. En un contexto en el que está aumentando la demanda comercial apremiante de tierras, es fundamental que los Estados mejoren la protección de los usuarios de tierras. Las siguientes recomendaciones tratan de dar un significado concreto a los aspectos del derecho humano a la alimentación que se relacionan con la tierra:**

**40. A fin de respetar el derecho a la alimentación, los Estados deben:**

**a) Garantizar la seguridad de la tenencia. Los Estados deben adoptar medidas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra<sup>86</sup>. Debe considerarse prioritaria la adopción de leyes que prohíban los desalojos e impongan condiciones estrictas en materia de interferencia en los derechos de los usuarios de la tierra, complementariamente al fortalecimiento del marco normativo en materia de expropiación, el cual debe proporcionar claras salvaguardias de procedimiento para los propietarios de tierras y, al mismo tiempo, brindar la posibilidad de una reforma agraria cuando la concentración de tierras sea excesiva;**

**b) Abstenerse de criminalizar la protesta social legítima. Cuando no se ha progresado lo suficiente en el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y cuando siguen existiendo desigualdades profundas de tenencia de tierras, no debe criminalizarse la ocupación no violenta realizada por movimientos de personas que carecen de tierras. Se debe proteger a los**

<sup>83</sup> Las 22 recomendaciones formuladas en la evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo de 2008 resumen bien lo que esas políticas amplias deben incluir; se puede consultar en <http://www.agassessment.org/>.

<sup>84</sup> En Noruega, si bien se ha abolido la discriminación contra la mujer en el acceso a las tierras agrícolas, solo el 14,3% de los agricultores son mujeres.

<sup>85</sup> El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century”, pág. 37.

<sup>86</sup> A/HRC/4/18, anexo I, párr. 25.

defensores de los derechos humanos que protestan contra los desalojos y defienden o promueven los derechos sobre la tierra;

c) Respetar las necesidades de los grupos especiales. Los Estados deben hacer valer los derechos específicos de los pueblos indígenas demarcando sus tierras y territorios, y brindándoles protección específica. Los Estados también deben proteger el acceso a caladeros, pastizales y puntos de suministro de agua para los pescadores, pastores y pequeños ganaderos, para quienes la protección de las tierras comunales es vital. El reconocimiento de los derechos comunales debe ampliarse más allá de las comunidades indígenas, e incluir por lo menos a ciertas comunidades que tienen una relación similar con la tierra, centrada en la comunidad y no en el individuo;

d) Dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras. Los Estados deben examinar cuidadosamente los modelos de desarrollo que aplican, dado que el modelo dominante dirigido por el sector agroexportador perjudica gravemente el acceso a la tierra por parte de los grupos vulnerables, favoreciendo de manera desproporcionada a los mayores productores y propietarios. Las inversiones en tierras que implican un cambio importante de los derechos sobre la tierra deben ser la última opción y la menos conveniente, aceptable solo si ningún otro modelo de inversión puede contribuir de manera similar al desarrollo local y mejorar los medios de vida dentro de las comunidades locales de que se trate.

41. A fin de proteger el derecho a la alimentación, los Estados deben:

a) Llevar a cabo un mapeo descentralizado de los derechos a la tierra de diversos usuarios y fortalecer los sistemas consuetudinarios de tenencia. Dicho mapeo debe realizarse a nivel de la comunidad local y de manera participativa. Si bien los sistemas consuetudinarios de tenencia pueden reconocerse legalmente, las autoridades públicas deben velar por que se establezcan salvaguardias adecuadas para asegurar que el control por parte de la comunidad no se ejerza arbitrariamente ni de manera que genere discriminación o resultados desiguales, de conformidad con las normas y los principios internacionales. Los Estados deben establecer mecanismos adecuados para resolver conflictos en materia de tierras entre propietarios y arrendatarios, entre usuarios de tierras y el Estado, o entre entidades del sector privado que participan en proyectos de desarrollo;

b) Aprobar leyes de tenencia y aplicar efectivamente las leyes vigentes contra la presión de liberar tierras para los inversionistas privados. La aprobación de leyes de tenencia puede proteger a los arrendatarios contra el desalojo y los alquileres excesivos. Esas leyes también pueden permitir a los herederos del arrendatario ocupar la tierra si este fallece, y proporcionar al arrendatario el derecho de preferencia si el propietario desea vender (idealmente, a un precio inferior al del mercado); y pueden prever la titularidad conjunta de ambos cónyuges como arrendatarios, con el fin de proteger a las viudas del riesgo de desalojo; y pueden asegurar que se permitirá al arrendatario permanecer en la tierra si la propiedad cambia de dueño;

c) Asegurar que todos los proyectos de inversión en tierras sean compatibles con las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos, como se reiteró en un informe anterior del Relator Especial<sup>87</sup>.

42. Para asegurar el goce del derecho a la alimentación, los Estados deben:

a) Aplicar las conclusiones que figuran en la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y dar prioridad a programas “mejorados” de redistribución de tierras dirigidos por el Estado. Los Estados deben ejecutar programas de redistribución de tierras cuando un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra (que podría definirse como un nivel de desigualdad superior a un coeficiente de Gini de 0,65) coexista con un nivel significativo de pobreza rural atribuible a la carencia de tierras o al hecho de que los pequeños agricultores cultivan parcelas excesivamente pequeñas. Las reformas agrarias de carácter redistributivo deben: a) incluir políticas amplias de desarrollo rural que se ajusten a las recomendaciones dimanadas de la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo (que incluyen sistemas de extensión, acceso al crédito e investigación agrícola) y que apoyen a los beneficiarios, dotadas de presupuestos suficientes; b) aplicar las leyes de límite de tierras y basarse en marcos jurídicos que definan claramente a los beneficiarios y la tierra exenta; c) fomentar sistemas comunales de propiedad, en lugar de centrarse únicamente en beneficiarios particulares; d) aplicarse de conformidad con los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas, a fin de impedir que las élites locales se apropien de las tierras; e) basarse en disposiciones constitucionales relativas a las funciones sociales que desempeña la tierra, cuando existan tales disposiciones. Todos los Estados deben vigilar las desigualdades en materia de tierras antes y después de la ejecución de tales programas;

b) Asegurar que las reformas de la tenencia de la tierra basadas en el mercado sean compatibles con los derechos humanos. Si, a pesar de las reservas expresadas en el presente informe, los Estados optan por tratar de mejorar la seguridad de la tenencia mediante programas de adjudicación de títulos y la creación de mercados de derechos sobre la tierra, estos deben:

i) Regular esos mercados con la adopción de medidas adecuadas para prevenir el aumento de la especulación en materia de tierras, el aumento de la concentración de tierras, el abuso de las formas tradicionales de tenencia por parte de nuevos propietarios y las ventas de urgencia por agricultores endeudados;

ii) Asegurar que los planes de adjudicación de títulos beneficien por igual a los hombres y las mujeres, y corregir los desequilibrios existentes si es necesario;

iii) Fomentar los sistemas de propiedad comunal (en lugar de la adjudicación de títulos individuales), cuando las comunidades locales los necesiten;

<sup>87</sup> A/HRC/13/33/Add.2.

iv) Dar prioridad a la adjudicación de títulos de tierras a quienes dependen de estas para sus medios de vida y son más vulnerables a la apropiación de tierras, y no a los que dicen ser los propietarios oficiales;

c) Establecer mecanismos de recurso especializados a nivel local que sean accesibles, funcionen con transparencia e incluyan salvaguardias contra la corrupción.

43. El Relator Especial también recomienda a la comunidad internacional lo siguiente:

a) Establecer los instrumentos de gobernanza adecuados para poner en práctica los compromisos establecidos en la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Las directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales podrían contribuir de manera significativa, siempre y cuando:

i) Abarquen las cuestiones de redistribución de tierras, además de las cuestiones de administración de tierras, sobre la base de los compromisos de la Conferencia;

ii) Prevean la interpretación sistemática e integral de las disposiciones vigentes de los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho ambiental que protegen los derechos de los usuarios de tierras de todas las categorías, ya sean los pueblos indígenas u otros grupos rurales, como los campesinos, pequeños ganaderos y pescadores. El reconocimiento internacional de los derechos de esos grupos está disperso entre diversos instrumentos y carece de interpretación sistemática. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO también podría desempeñar una función importante al adoptar medidas para:

a. Establecer un mecanismo de seguimiento de los compromisos de la Conferencia;

b. Encargar al Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité que realice un examen independiente de las mejores prácticas en materia de reforma agraria;

b) Los donantes deben aumentar su apoyo a la ejecución de programas de redistribución de tierras y al fortalecimiento de las administraciones de tierras. La importancia de contar con administraciones de tierras libres de corrupción y dotadas de recursos suficientes y funcionarios bien capacitados no se ha tenido ni se tiene suficientemente en cuenta en la reinversión en la agricultura desde la crisis alimentaria mundial de 2008;

c) Los Gobiernos que inviertan en tierras de labranza en el extranjero deben hacerlo de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Deben regular la conducta de las instancias del sector privado en las que pueden influir, ayudando así a proteger los derechos humanos de las comunidades de que se trate. Existen obligaciones similares para los bancos de desarrollo que financian proyectos que tienen repercusiones en los derechos sobre las tierras (véase A/HRC/13/33/Add.2, párr. 5);

d) Los organismos internacionales de derechos humanos deben consolidar el derecho a la tierra y tener plenamente en cuenta las cuestiones en materia de tierras cuando se trate de asegurar el respeto del derecho a una alimentación adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podría desempeñar una función normativa principal para aclarar la cuestión de la tierra como derecho humano formulando una observación general al respecto. En su capacidad supervisora, los organismos de derechos humanos deben examinar las justificaciones ofrecidas por los gobiernos que no han establecido programas de redistribución de tierras o políticas con objetivos similares, pese a existir un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra combinado con un nivel significativo de pobreza rural atribuible a la carencia de tierras o a la distribución desigual de tierras.

---