

# **Perspectivas de la sociedad civil sobre el uso y la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques**

**Documento informativo para el informe sobre el Estado de la tenencia y la gobernanza de la tierra**



**Philip Seufert, FIAN Internacional**

**Presentado a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).**

**Junio de 2023**

# Contenido

Mensajes clave .....	3
Lista de acrónimos.....	5
Introducción.....	6
<b>1. Una mirada retrospectiva: evaluación crítica de los diez primeros años de aplicación y uso de las Directrices de Tenencia desde la perspectiva de los movimientos sociales y las OSC.....</b>	<b>9</b>
<i>1.1 El punto de partida: la elaboración y adopción de las Directrices de Tenencia.....</i>	<i>9</i>
<i>1.2 Utilización de las Directrices de tenencia por organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y sociedad civil.....</i>	<i>11</i>
<i>1.3 Apoyo de los donantes a la aplicación de las Directrices de tenencia .....</i>	<i>14</i>
<b>2. Casos ejemplares.....</b>	<b>18</b>
<i>2.1 Brasil: Contra la financiarización de la tierra y los ecosistemas .....</i>	<i>18</i>
<i>2.2 Malí: Utilización de las Directrices de Tenencia para garantizar los derechos consuetudinarios de tenencia.....</i>	<i>22</i>
<i>2.3 Unión Europea: Incluir la tierra en el programa político .....</i>	<i>26</i>
<i>2.4 Myanmar: Situar la tierra y los recursos naturales en el centro de la transformación social.....</i>	<i>29</i>
<i>2.5 Egipto: Una oportunidad perdida de abordar un conflicto histórico por su tierra.....</i>	<i>32</i>
<b>3. Algunas lecciones aprendidas tras diez años de uso y aplicación de las Directrices de Tenencia ...</b>	<b>35</b>
<b>4. Mirando al futuro: Las Directrices de Tenencia en el contexto de crisis múltiples e interconectadas .....</b>	<b>38</b>
<i>4.1 Viejos y nuevos desafíos para la tenencia y el derecho a la tierra.....</i>	<i>38</i>
4.1.1 Cambio climático y declive de la biodiversidad.....	38
4.1.2 Transformación de los sistemas alimentarios.....	39
4.1.3 Conflicto, ocupación y guerra.....	41
4.1.4 La financiarización de la tierra y los territorios .....	42
4.1.4 Digitalización.....	43
4.1.5 Género y justicia intergeneracional .....	44
4.1.6 Violencia contra los defensores del derecho a la tierra.....	45
4.1.7 Desigualdad y concentración de la tierra .....	45
<i>4.2 Las Directrices de Tenencia en un marco evolutivo de derechos humanos .....</i>	<i>46</i>
<b>5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>49</b>

## Mensajes clave

1. Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices de tenencia) constituyen un hito en términos de orientación normativa sobre la gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos y siguen siendo muy pertinentes hoy en día.
2. Las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y la sociedad civil han participado en la elaboración de las Directrices de Tenencia para garantizar la incorporación de los avances en materia de derechos humanos internacionales y legislación medioambiental y para oponerse a la creciente privatización y mercantilización de los recursos. Desde su adopción, estas organizaciones las han utilizado de diversas formas para apoyar sus luchas por el control de sus territorios y una distribución sostenible y justa de los recursos.
3. Los Estados donantes y las instituciones multilaterales, incluida la FAO, se han esforzado por aplicar las Directrices de tenencia a escala local, nacional, regional e internacional, incluso mediante financiación. Un análisis de la información disponible revela que el apoyo de los donantes ha tendido a centrarse en el África subsahariana, así como en programas y proyectos centrados en la administración de tierras, lo que plantea interrogantes sobre la medida en que las Directrices de tenencia se han utilizado para cambiar los enfoques existentes de la cooperación al desarrollo en el contexto de la tierra, la pesca y los bosques.
4. Basándose en sus experiencias de implementación durante los primeros diez años desde la adopción de las Directrices de Tenencia, las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y la sociedad civil han identificado algunos factores clave que son críticos para la contribución de las Directrices a la mejora de la gobernanza de la tenencia, a saber: 1. Priorización de los grupos marginados; 2. Abordar los factores estructurales de la concentración de la tierra, la desposesión y la destrucción de los ecosistemas; y 3. La aplicación coherente de los derechos humanos en la gobernanza y las políticas de tenencia en todos los sectores.
5. Las directrices de tenencia siguen siendo muy pertinentes en el contexto actual de crisis múltiples e interconectadas. Comprenderlas y aplicarlas dentro de un marco internacional de derechos humanos en evolución relacionado con la gobernanza de los recursos naturales será importante para abordar viejos y nuevos retos en los próximos años.
6. La FAO tiene un papel importante que desempeñar para garantizar que las Directrices de tenencia puedan contribuir de forma significativa a las respuestas a los desafíos actuales. Para ello, debe prestar especial atención a la distribución de la tierra, la pesca y los bosques, la protección efectiva de los derechos consuetudinarios y colectivos de tenencia, la justicia de

género e intergeneracional, y el establecimiento de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas basados en los derechos humanos.

## Lista de acrónimos

CAR	Cadastro Ambiental Rural / Registro Ambiental Rural
CDF	Code Domanial et Foncier / Código de la tierra y de la finca
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CMAT	Coalición Maliense contra el Acaparamiento de Tierras
OSC	Organización de la sociedad civil
CEVC	Coordinadora Europea Vía Campesina
UE	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GDPRD	Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural
INTERPI	Instituto das Terras do Piauí / Instituto de las Tierras de Piauí
CIRADR	Conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural
CIP	Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria
LIOH	Red La tierra en nuestras manos
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas
DNUDC	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales

## **Introducción**

La adopción unánime en 2012 de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT, o Directrices de tenencia) por parte de los miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) marca un hito en la gobernanza de los recursos naturales. Han sido ampliamente aclamadas como el primer instrumento que contiene principios y normas internacionalmente aceptados para la gobernanza responsable de la tenencia. Las directrices sobre tenencia se basan firmemente en el derecho a la alimentación y la nutrición y ofrecen orientación práctica a los Estados y otros actores sobre cómo avanzar hacia una gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos. El proceso inclusivo a través del cual se elaboraron les confiere un alto grado de legitimidad y peso político.

A lo largo de los diez años transcurridos desde su adopción, todos los actores implicados -Estados, organizaciones de la sociedad civil (OSC), sector privado e instituciones multilaterales- se han esforzado por poner en práctica las Directrices de tenencia a escala local, nacional, regional e internacional. Como principal organismo de las Naciones Unidas para la aplicación de las directrices, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también ha contribuido sustancialmente a estos esfuerzos.

El décimo aniversario de las Directrices de tenencia en 2022 ofreció la oportunidad de hacer balance de los logros alcanzados en los últimos años. Al mismo tiempo, ha sido una oportunidad para mirar hacia el futuro y comprender cómo las Directrices y la gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos pueden contribuir a las respuestas a las actuales crisis múltiples e interrelacionadas (alimentaria, climática, de biodiversidad, económica, etc.). Este documento informativo pretende aportar una perspectiva de las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y de los Pueblos Indígenas, así como de las OSC, sobre las lecciones aprendidas y los nuevos retos en el contexto del uso y la aplicación de las Directrices de Tenencia. Si bien su objetivo inmediato es informar el trabajo de la FAO, incluido el establecimiento de un Observatorio Mundial de la Tierra y la elaboración de un informe mundial sobre el estado de la tenencia de la tierra, el documento también pretende contribuir a un debate más amplio entre los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y otros actores relevantes sobre el papel que las Directrices y la gobernanza responsable de la tenencia deberían desempeñar en los próximos años.

El primer capítulo se remontará al momento de elaboración y aprobación de las Directrices de Tenencia y ofrecerá una visión general sobre las formas en que las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y la sociedad civil han utilizado las

Directrices de Tenencia. Además, presentará un breve análisis de las actividades de los donantes en el contexto de la aplicación de las Directrices de Tenencia.

El segundo capítulo contiene ejemplos de cinco regiones que arrojan luz sobre cómo el uso y la aplicación de las Directrices de tenencia han contribuido a mejorar la situación de la tenencia de las personas y las comunidades y/o qué retos han impedido tales resultados. Estos ejemplos de casos se han seleccionado a partir de entrevistas y debates con organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y la sociedad civil, y pretenden ofrecer un caso ejemplar de cada una de las siguientes regiones: África, Asia, Europa, América Latina y Oriente Medio y Norte de África. La primera parte del documento concluirá con una breve descripción de las principales lecciones aprendidas tras diez años de aplicación de las Directrices de Tenencia desde la perspectiva de la sociedad civil.

Sobre la base de las experiencias recogidas en los últimos diez años, el capítulo tres mira hacia el futuro identificando una serie de cuestiones que destacan por su especial importancia para el avance de la gobernanza basada en los derechos humanos en la actualidad y en los próximos años. Aunque algunas de estas cuestiones existen desde hace mucho tiempo, otras han surgido en los últimos años o se han hecho más acuciantes desde la aprobación de las Directrices de Tenencia. En este capítulo se argumenta que la aplicación de Las Directrices de tenencia ha cobrado aún más relevancia en el contexto actual de crisis múltiples e interconectadas. Al situarlas en el contexto de un marco de derechos humanos en evolución en torno a la tierra y los recursos naturales, el capítulo señala cómo las Directrices siguen proporcionando una buena base para abordar los factores estructurales de la desposesión, los niveles insostenibles de concentración de la tierra y la destrucción de los ecosistemas.

El documento finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones de áreas que merecen especial atención por parte de la FAO y de todos los actores implicados en los próximos años. Las recomendaciones pretenden servir de base para futuros debates entre la FAO y las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y la sociedad civil.

El contenido de este documento informativo se basa en el trabajo de larga data de FIAN Internacional sobre la tierra y otros recursos naturales, incluso a través de su papel de facilitador dentro del grupo de trabajo sobre la tierra, el agua, los bosques y los territorios del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP).<sup>1</sup> Varios miembros de este Grupo de Trabajo y otras OSC han contribuido a la elaboración de este documento informativo

---

<sup>1</sup> El CIP es una plataforma mundial autónoma y autoorganizada de organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y trabajadores rurales, así como de movimientos sociales de base/comunitarios para hacer avanzar el programa de soberanía alimentaria a nivel mundial y regional. Para más información, consulte: [www.foodsovereignty.org/es](http://www.foodsovereignty.org/es).

aportando información y documentación. El proceso de elaboración de este documento incluyó varios debates bilaterales y en grupo, que complementaron la información recopilada a través de la investigación documental. El autor agradece a todos aquellos que han proporcionado información y compartido sus experiencias. No obstante, cualquier error u omisión en este documento es responsabilidad exclusiva del autor.



# **1. Una mirada retrospectiva: evaluación crítica de los diez primeros años de aplicación y uso de las Directrices de Tenencia desde la perspectiva de los movimientos sociales y las OSC.**

## ***1.1 El punto de partida: la elaboración y adopción de las Directrices de Tenencia***

La adopción de las Directrices sobre tenencia por parte del CSA en 2012 fue el resultado de un proceso que duró muchos años. Desde 2005, la FAO había estado trabajando para sensibilizar sobre la importancia de la buena gobernanza de la tierra y otros recursos naturales, una cuestión que también se destaca en las *Directrices voluntarias para la Realización progresiva del derecho a la alimentación*.<sup>2</sup> En 2006, 92 Estados miembros de la FAO aprobaron la declaración final de la Conferencia internacional sobre Reforma agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que destacó la importancia fundamental de la reforma agraria, así como del acceso seguro y sostenible a la tierra, el agua y otros recursos para la erradicación del hambre y la pobreza. Basándose en estas experiencias, la FAO lanzó una iniciativa para desarrollar y adoptar un conjunto de directrices voluntarias para la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales, que constituirían un acuerdo sobre principios de gobernanza responsable ampliamente apoyado por gobiernos, instituciones multilaterales, la sociedad civil y otros actores. El proceso de elaboración de Las directrices duró entonces más de tres años e incluyó consultas regionales en todos los continentes y varias rondas de negociaciones en el recién reformado CSA.<sup>3</sup>

El proceso de negociación de las Directrices de tenencia coincidió con una fiebre mundial por la tierra por parte de inversores estatales y corporativos a raíz de la crisis financiera mundial de 2008/09, lo que se conoce comúnmente como “acaparamiento mundial de tierras” o “fiebre mundial por la tierra”. Aunque varios gobiernos y la FAO señalaron en repetidas ocasiones que el proceso no consistía en elaborar “directrices contra el acaparamiento de tierras”, este contexto influyó fuertemente en los debates y negociaciones, entre otras cosas debido a la gran atención pública y mediática que suscitó la cuestión. La nueva ola de acaparamiento de tierras y recursos y la creciente privatización y mercantilización de los recursos que conllevaba también fue un factor importante que desencadenó un interés y una participación sustanciales en el proceso por parte de organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas, colectivos de base y la sociedad civil. De hecho, durante las negociaciones, estas organizaciones entregaron al presidente de las negociaciones el llamado “Llamamiento de Dakar contra el acaparamiento mundial de tierras”, firmado por más de 600 organizaciones de todo el mundo, en el que se instaba a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales a poner fin al

---

<sup>2</sup> FAO (2005), *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Disponible en: [www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf](http://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf).

<sup>3</sup> Philip Seufert (2013), *The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*. *Globalizations*, 10:1, 181-186, DOI: [10.1080/14747731.2013.764157](https://doi.org/10.1080/14747731.2013.764157).

acaparamiento de tierras y a proteger de forma efectiva los derechos de las personas y comunidades afectadas.<sup>4</sup>

Sin embargo, el Grupo Internacional de Facilitación, creado por el CIP para organizar la participación de las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, los pueblos indígenas y la sociedad civil en el proceso, también pretendía continuar el anterior diálogo entre múltiples actores que se había institucionalizado durante el Foro Paralelo de las OSC a la CIRADR. Además, las OSC pretendían incorporar a los debates de la FAO y el CSA las disposiciones internacionales vigentes en materia de derechos humanos y medio ambiente que protegen los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales de toda la población rural. Por último, esperaban que el proceso de las Directrices de Tenencia contribuyera a un proceso de toma de decisiones más democrático para las políticas mundiales relativas a la alimentación y la agricultura. Para lograrlo, condicionaron su participación a la aplicación de las mismas reglas de participación que en el proceso de la CIRADR, a saber, la participación autónoma y autoorganizada, especialmente de las organizaciones que representan a los titulares de derechos, a lo largo de todas las etapas del proceso.

Aunque las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y de la sociedad civil que participaron en el proceso celebraron la aprobación de las Directrices de Tenencia, también señalaron que el documento contiene algunas lagunas, ambigüedades y limitaciones. La exclusión del agua de las negociaciones, por ejemplo, fue criticada por las OSC, al igual que la reticencia de algunos Estados a reafirmar sus obligaciones existentes en materia de derechos humanos en el contexto de la tenencia de los recursos naturales, lo que hizo temer que estas directrices pudieran utilizarse para debilitar el marco normativo existente, incluso en lo relativo al respeto y la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.

En el contexto de una nueva oleada de acaparamiento de tierra, el tratamiento de las inversiones relacionadas con la tierra en las Directrices de Tenencia fue una de las cuestiones más controvertidas. Mientras que las OSC presionaron muy enérgicamente a favor de una prohibición internacional del acaparamiento de tierras, varios países, incluso del Sur Global, afirmaron su creencia de que la adquisición a gran escala de derechos de tenencia constituía una forma esencial de garantizar la inversión para el desarrollo nacional. Aunque el documento adoptado acepta esta última postura, Las Directrices de tenencia contienen varias salvaguardias y recomendaciones bien definidas sobre cómo garantizar el respeto y la protección de los derechos de las personas y las comunidades en el contexto de las inversiones relacionadas con la tierra.

---

<sup>4</sup> Disponible en : [www.fian.org/fileadmin/media/publications\\_2015/Dakar\\_Appeal\\_en.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/Dakar_Appeal_en.pdf).

Desde la adopción de las Directrices de Tenencia, muchas organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas, colectivos de base y sociedades civiles han utilizado las directrices de diversas maneras, como se describirá en el siguiente capítulo. Dicho uso se ha producido en el entendimiento de que “Ningún acuerdo o tratado se aplica automáticamente, independientemente de lo positivo y progresista que pueda ser su contenido. La presión popular, la movilización y la organización para exigir su aplicación son los elementos que dan vida a estos documentos y hacen que funcionen en la búsqueda del cambio social.”<sup>5</sup>

### ***1.2 Utilización de las Directrices de tenencia por organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y sociedad civil***

A partir de su participación activa en la elaboración de las Directrices de Tenencia, organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y de la sociedad civil de todas las regiones del mundo han utilizado las Directrices para avanzar en sus luchas en defensa de sus derechos de tenencia, así como por la justicia agraria, social y medioambiental. Los siguientes párrafos ofrecen una visión general de las formas más importantes en que las Directrices han sido adoptadas y utilizadas por organizaciones de base y de la sociedad civil, reconociendo al mismo tiempo que cada territorio y país tiene su contexto y punto de partida específicos.<sup>6</sup>

Una de las principales formas de comprometerse con las Directrices de Tenencia, especialmente en los años inmediatamente posteriores a su aprobación, ha sido desarrollar las capacidades de los miembros de las organizaciones sociales y de la sociedad civil. De hecho, desde la aprobación de las directrices se ha llevado a cabo un impresionante número de iniciativas de desarrollo de capacidades en todo el mundo, bien por parte de movimientos sociales y OSC en solitario o en colaboración con otros actores, como la FAO, gobiernos y/o donantes. Como parte de estas actividades, las organizaciones han desarrollado herramientas de formación específicas que responden a las necesidades y realidades de sus miembros.<sup>7</sup> La realización y participación en cursos

---

<sup>5</sup> Documento de evaluación de las OSC elaborado por el Grupo de Trabajo sobre la tenencia de la tierra del Mecanismo de la Sociedad Civil del Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), tras la adopción de las Directrices de Tenencia.

<sup>6</sup> Los párrafos siguientes no pretenden ofrecer una representación cuantitativa representativa, sino que se centran en las áreas que han sido identificadas por las organizaciones de pequeños productores de alimentos, pueblos indígenas y la sociedad civil en talleres, entrevistas y discusiones de grupo durante los últimos años. También se basan en un exhaustivo informe de monitoreo elaborado por el Grupo de Trabajo de Monitoreo del Mecanismo de la Sociedad Civil ante el CSA: Grupo de Trabajo de Monitoreo del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2016), Informe de síntesis sobre las experiencias de la sociedad civil en relación con el uso y la implementación de las Directrices de Tenencia y el desafío de monitorear las decisiones del CSA. Disponible en: [www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/09/CSM-Monitoring-Report-VGGT-final1\\_EN-1.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/09/CSM-Monitoring-Report-VGGT-final1_EN-1.pdf).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo: CIP (2016), Manual Popular sobre las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la Seguridad alimentaria nacional. Guía para la promoción,

de formación ha servido para interactuar con Las directrices de tenencia y relacionarlas con los problemas y luchas a nivel local y nacional, así como para crear y/o fortalecer redes. El desarrollo de capacidades ha constituido además la base para vincular las disposiciones contenidas en Las directrices con los procesos políticos en curso relacionados con la tenencia, y para desarrollar estrategias y planes de acción propios de las organizaciones. En muchos casos, estas actividades también han sido la base para la interacción y el diálogo con las autoridades estatales a diferentes niveles.

A pesar del gran esfuerzo realizado, el desarrollo de capacidades sigue siendo una necesidad, especialmente para los grupos más marginados. Las OSC de muchos países también insisten en la necesidad de desarrollar la capacidad de las autoridades estatales y algunas experiencias muestran cómo las formaciones conjuntas entre el personal técnico y las comunidades pueden sentar las bases de una colaboración que conduzca a resultados positivos en materia de tenencia.<sup>8</sup>

Otra forma importante de utilizar las Directrices por parte de organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y la sociedad civil ha sido analizar casos concretos de conflictos y políticas relacionados con la tenencia. En todo el mundo, las organizaciones se han referido a los principios y disposiciones de las Directrices a la hora de exigir medidas a las autoridades locales y nacionales en casos de acaparamiento de tierra, desalojos, destrucción de ecosistemas y violencia contra las defensoras y los defensores de los derechos humanos, entre otros, y para exigir que los responsables rindan cuentas. Del mismo modo, las OSC y sus redes han analizado los marcos políticos existentes o propuestos relacionados con la tenencia basándose en las Directrices, señalando así sus deficiencias y presentando propuestas alternativas que respondan a las necesidades y aspiraciones de las personas y las comunidades, al tiempo que salvaguardan y promueven sus derechos.<sup>9</sup>

En tercer lugar, las Directrices de tenencia han sido una herramienta importante para que las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y las OSC incidan por nuevos marcos políticos y/o la revisión de los marcos existentes, que no cumplen los principios y disposiciones contenidos en las Directrices. La forma en que han participado en los procesos de elaboración de políticas y han utilizado las Directrices depende de cada contexto. En algunos casos, la difusión de las directrices y los talleres de formación han sentado las bases para establecer un diálogo político, incluso en casos en los que no existían previamente espacios para dicho diálogo.

---

implementación, monitoreo y evaluación. Disponible en: [www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf](http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf). Y: FAO y FIAN Internacional (2017), Poner en práctica las directrices voluntarias sobre tenencia. Una guía de aprendizaje para organizaciones de la sociedad civil. Disponible en: [www.fao.org/3/i7763e/i7763e.pdf](http://www.fao.org/3/i7763e/i7763e.pdf).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Malí en el capítulo 2.2.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Myanmar en el capítulo 2.4.

Esto ha permitido poner sobre la mesa temas de interés y dar el inicio a debates y procesos de políticas. En otros casos, la aprobación de las Directrices ha brindado a las organizaciones sociales la oportunidad de participar en procesos políticos para nuevas leyes o la revisión de las existentes. Las Directrices han servido en estas situaciones como inspiración y referencia para las propuestas presentadas por las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y la sociedad civil. Además, la apropiación de las Directrices y su uso también ha significado, en algunos casos, que las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas y las OSC hayan desarrollado sus propias propuestas de políticas y/o leyes y se hayan movilizadado y defendido para el inicio de procesos políticos.

En todos estos casos, hay que destacar que el uso de las Directrices de tenencia en los procesos políticos no es un mecanismo lineal de causa y efecto y que no se han traducido automáticamente en leyes y políticas mejoradas desde una perspectiva centrada en las personas y los derechos humanos. Según la experiencia de varias organizaciones, las autoridades estatales a menudo se han mostrado reacias a participar en procesos para traducir las disposiciones de las Directrices en leyes y políticas nacionales. En consecuencia, no todos los procesos de reforma de la tenencia desde la aprobación de las Directrices pueden evaluarse positivamente y, en varios países, las leyes siguen estando sesgadas a favor de grupos poderosos e intereses empresariales, y perpetúan la marginación de los pequeños productores, los pueblos indígenas y otros grupos. Sin embargo, el uso de las Directrices de Tenencia en el contexto de procesos políticos y de reforma ha permitido avanzar en algunas cuestiones críticas. Como se mostrará en el capítulo 2.2, en algunos países se han logrado avances importantes en relación con el reconocimiento y la protección de los derechos y sistemas de tenencia consuetudinarios y colectivos. Otro ejemplo es la inclusión de disposiciones relacionadas con la tierra en algunos debates políticos y propuestas de ley que promueven la agricultura familiar y la agroecología.

Por último, es importante destacar que las Directrices de tenencia han sido un importante peldaño en el desarrollo ulterior del reconocimiento y la protección internacionales de los derechos de las personas y las comunidades sobre la tierra, la pesca y los bosques. Aunque las Directrices hacen hincapié en la profunda y polifacética conexión entre la tenencia (gobernanza) y los derechos humanos – en particular el derecho a la alimentación y la nutrición – y una interpretación *pro persona*<sup>10</sup> apunta a un reconocimiento implícito de la tierra como derecho humano, la tierra ha sido reconocida explícitamente como un derecho humano de las campesinas, los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, así como de las mujeres rurales e indígenas,<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> El principio *pro persona* insta a adoptar/aplicar la norma más protectora para la persona humana, es decir, las víctimas de violaciones de derechos humanos.

<sup>11</sup> Para más información, véase el capítulo 4.2.

complementando así el reconocimiento previo del derecho de los Pueblos Indígenas a sus territorios ancestrales. De hecho, las Directrices han sido un punto de referencia crucial para dicho reconocimiento ulterior y han sido utilizadas por organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas y la sociedad civil para promover los derechos de las personas y comunidades marginadas.

### ***1.3 Apoyo de los donantes a la aplicación de las Directrices de tenencia***

Además del uso que han hecho de las Directrices de Tenencia las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, los Pueblos Indígenas y la sociedad civil, este capítulo ofrecerá un breve análisis de las formas en que los donantes – tanto gobiernos como instituciones multilaterales como la FAO y el Banco Mundial – han apoyado los esfuerzos para aplicarlas. Para ello nos basaremos en la información proporcionada por el Mapa del Programa de Gobernanza de la Tierra de la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural (GDPRD).<sup>12</sup> Esta plataforma reúne a muchos de los mayores donantes mundiales del grupo de la OCDE, que suman un total de 40 organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo, instituciones financieras internacionales, organizaciones intergubernamentales y fundaciones privadas. Desde 2020, su secretaría la acoge el Fondo Internacional de desarrollo agrícola (FIDA).<sup>13</sup>

El Grupo de Trabajo Mundial de Donantes sobre la Tierra se constituyó oficialmente en 2013 durante una reunión de la Mesa Redonda de Donantes celebrada al margen de la Conferencia sobre la Tierra del Banco Mundial en Washington, D.C., con el objetivo declarado de fortalecer la gobernanza de la tierra en consonancia con las Directrices de Tenencia para contribuir al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.<sup>14</sup> Aunque está auspiciado por el GDPRD, el Grupo de Trabajo sobre la Tierra tiene un carácter diferente al de la Plataforma, lo que se refleja en su composición, que incluye a una serie de actores que no son miembros de la Plataforma.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Este capítulo se basa en gran medida en la investigación realizada por el Transnational Institute (TNI), cuyos resultados se publicarán en un próximo informe. En esta investigación participaron varios miembros del Grupo de Trabajo del CIP sobre Tierra, Bosques, Agua y Territorios.

<sup>13</sup> La Plataforma fue creada en 2003 en Washington, D.C. por el Banco Mundial, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el Gobierno de los Países Bajos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El BMZ y la FAO actuaron como copresidentes iniciales de la Plataforma con una Secretaría albergada por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) hasta 2020 en Bonn (Alemania).

La Plataforma ha crecido desde sus seis miembros fundadores originales hasta convertirse en una red de 40 agencias de desarrollo multilaterales y bilaterales, instituciones financieras internacionales, organizaciones intergubernamentales y fundaciones privadas.

<sup>14</sup> Para más información, consulte: [www.donorplatform.org](http://www.donorplatform.org).

<sup>15</sup> El Grupo de Trabajo está coordinado por un presidente procedente de una de las organizaciones miembros del Grupo. El Grupo de Trabajo se reúne periódicamente en línea y dos veces al año en persona. Para más información, consulte: [www.donorplatform.org/thematic-areas/land-governance](http://www.donorplatform.org/thematic-areas/land-governance).

El Grupo de Trabajo sobre la Tierra ha creado un “Mapa de programas de gobernanza de la tierra”, una base de datos en línea de libre acceso en la que sus miembros pueden cargar información sobre los programas y proyectos en los que participan relacionados con el fortalecimiento de la gobernanza de la tierra en consonancia con las Directrices de Tenencia.<sup>16</sup> El propósito de este mapa es proporcionar a los donantes y otros actores interesados una visibilidad más profunda y amplia sobre lo que están haciendo con sus inversiones y programación relacionadas con la tierra, con el objetivo declarado de fortalecer la coordinación y cooperación de los donantes a nivel nacional. Aunque el mapa tiene una serie de limitaciones que deben tenerse en cuenta – incluido el hecho de que, aparentemente, no se ha actualizado con regularidad desde 2019 y funciona sobre la base de los datos que los propios donantes aportan y cargan, lo que genera cierta incoherencia y una imagen potencialmente distorsionada del panorama de la financiación en función de los donantes que asumen un deber de notificación más activo que otros –, es una valiosa fuente de información que proporciona al menos una visión parcial de dónde, cuándo y cómo han financiado los donantes el trabajo relacionado con las Directrices de tenencia.

El Mapa del Programa de Gobernanza de la Tierra y la base de datos subyacente contienen un total de 853 proyectos, que suman una financiación de 9.700 millones de dólares. Estos proyectos han sido ejecutados por 21 donantes en 144 países. Geográficamente, la atención se centra en el África subsahariana, que acoge el 42 % del total de proyectos y recibió el 34 % de la financiación, seguida de Asia y el Pacífico (17 % y 15 % respectivamente) y Europa y Asia Central (14 % y 12 % respectivamente).

No obstante, deben tenerse en cuenta dos aspectos: en primer lugar, 360 proyectos (el 43 %), que representan el 55 % de la financiación, se iniciaron antes de mayo de 2012, es decir, antes de la adopción de las Directrices de Tenencia; en segundo lugar, se observa un acusado descenso de los nuevos proyectos notificados en 2019 y 2020, a partir de los cuales el mapa no contiene ningún proyecto nuevo. Mientras que esta última observación podría apuntar a posibles lagunas en la información – aunque es posible que la financiación relacionada con las Directrices de Tenencia haya disminuido realmente desde 2019 –, la considerable cantidad de proyectos que comienzan antes de 2012 plantea algunas preguntas sobre la relación directa entre los programas y proyectos contenidos en la base de datos y las Directrices de Tenencia. Concretamente, plantea la cuestión de si las Directrices han supuesto un nuevo enfoque o una reorientación de la financiación de los donantes relacionada con la tenencia, o si la referencia a las Directrices de tenencia ha sido (en parte o principalmente) un ejercicio de “marca” mientras que los proyectos y enfoques existentes se han

---

<sup>16</sup> Consulte: [www.donorplatform.org/thematic-areas/land-governance/programme-map](http://www.donorplatform.org/thematic-areas/land-governance/programme-map).

mantenido en gran medida. De hecho, la relación con las Directrices de tenencia no siempre queda clara en la descripción de los proyectos que figura en el mapa y en la base de datos.<sup>17</sup>

El análisis del mapa y de la base de datos según el contenido y los objetivos de los proyectos y programas comunicados permite identificar las seis grandes áreas siguientes:<sup>18</sup>

1. Mejorar la administración de la tierra
2. Apoyo al funcionamiento operativo de las redes
3. Garantizar la tenencia de la tierra/mejorar los medios de vida/fortalecer la capacidad de determinados grupos destinatarios (pequeños agricultores, mujeres)
4. Facilitar la inversión
5. La tierra en el contexto de objetivos más amplios de seguridad alimentaria, desarrollo agrícola y rural, gestión de recursos naturales, medio ambiente y clima
6. Actividades para sensibilización/cobrar conciencia sobre las Directrices de Tenencia y para su aplicación concreta.

Una información que se pide a los donantes es qué sección(es) o párrafo(s) específico(s) de las Directrices de tenencia apoya un determinado proyecto o programa. Esto es problemático porque podría reflejar un enfoque en el que las disposiciones específicas de Las directrices se aplican de forma selectiva sin tenerlas en cuenta dentro de sus objetivos y principios más amplios. Este tipo de selección no estaría en consonancia con el espíritu de las Directrices e incluso podría dar lugar a que los proyectos o programas simplemente se etiqueten como que apoyan las Directrices de tenencia, mientras que en realidad no están relacionados o incluso podrían contradecirlas. La cantidad de programas y financiación para facilitar la inversión relacionada con la tierra es particularmente problemática en este contexto, ya que puede llevar a legitimar y/o promover transacciones de tierra, que resulten en la desposesión de la población y las comunidades locales.

Otro aspecto que llama la atención es el número de proyectos que se centran en la administración de la tierra. De hecho, el capítulo 5 de Las Directrices de Tenencia, y dentro de éste, el párr. 5.17 sobre los “Registros de derechos de tenencia” es el más favorecido por los donantes en términos de financiación global. Aunque se trata de temas importantes y su mención en el mapa puede significar muchas cosas diferentes, la información disponible apunta a una tendencia a apoyar proyectos de titulación de tierras (en su mayoría individualizados, a veces también comunitarios) que encajan dentro de un enfoque general basado en el mercado hacia la gobernanza de la tierra y los recursos. Este es especialmente el caso de los proyectos financiados por el Banco Mundial, el mayor donante

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que en 50 proyectos falta la descripción del proyecto.

<sup>18</sup> Es importante señalar que la información facilitada por los donantes sobre sus actividades varía, incluidos los detalles sobre objetivos y actividades.



en términos de financiación total. El proyecto de mayor envergadura incluido en el Mapa del Programa de Gobernanza de la Tierra, el proyecto "Apoyo a la parcelación de la tierra para la titulación individual (SPLIT)", financiado por el Banco Mundial en Filipinas, cuyo objetivo declarado es "mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y estabilizar el derecho de propiedad de los beneficiarios de la reforma agraria", es emblemático de este enfoque. Aunque a primera vista pueda parecer poco problemático, este enfoque ha sido muy cuestionado, tanto en Filipinas como en otros países, y se han trazado claras líneas de distinción entre el proceso de reforma agraria del Banco Mundial asistida por el mercado y lo que se considera una política de reforma agraria (re)distributiva genuinamente favorable a los pobres. De hecho, el número de proyectos y programas, así como la financiación dedicada a abordar los patrones históricos y contemporáneos de desigualdad de la tierra, es decir, las reformas agrarias redistributivas y la restitución, es mucho menor.

Una última consideración de este breve análisis se refiere a las escasas referencias que se hacen en los programas y proyectos a las personas y comunidades marginadas y vulnerables como beneficiarios directos. Una búsqueda de palabras clave revela que en los proyectos se menciona con más frecuencia a las "empresas" ("business") como actor que a otros grupos como los "Pueblos Indígenas", los "campesinos", los "jóvenes", los "sin tierra" y los "pastores". Aunque esto no excluye la posibilidad de que estos grupos participen de otras formas no recogidas en la base de datos, sí ofrece una idea de los actores a los que dan prioridad los donantes. Al mismo tiempo, se da mucha importancia a las mujeres en los proyectos, incluso por encima de la referencia genérica al "agricultor".

## 2. Casos ejemplares

### 2.1 Brasil: *Contra la financiarización de la tierra y los ecosistemas*

*Este caso del estado brasileño de Piauí ilustra cómo un marco jurídico mejorado sobre la tierra y la tenencia solo ha tenido un impacto limitado en los derechos y las condiciones de vida de las comunidades rurales porque los factores estructurales que impulsan el acaparamiento de tierras, la especulación y la destrucción de los ecosistemas siguen sin abordarse.*

El estado de Piauí está situado en el nordeste de Brasil y forma parte de la región de MATOPIBA, una superficie de más de 70.000.000 de hectáreas que se extiende por los estados brasileños de Maranhão, Tocantins, Piauí y Bahía.<sup>19</sup> La región especial de MATOPIBA fue creada, por decreto, por el gobierno brasileño en mayo de 2015, acompañada del lanzamiento de un Plan de Desarrollo Agrícola, que designó el área para el desarrollo de actividades agrícolas y mineras. Esto ha acelerado la expansión de la frontera agrícola en la región, especialmente a través de la expansión territorial de las plantaciones de soja y caña de azúcar. Como resultado, la tierra, que había sido utilizada y ocupada durante generaciones por campesinos y otras comunidades rurales, ha sido objeto de una creciente apropiación por parte de empresas agroindustriales, intermediarios locales e inversores internacionales vinculados a ellos. Además, ha provocado la destrucción masiva del ecosistema de la región, que forma parte del *Cerrado*, un bioma formado por sabanas y selvas que es extremadamente rico en biodiversidad, alberga tres de los acuíferos más importantes de la región y es el sustento de millones de personas que viven allí.<sup>20</sup>

Mientras que la expansión de los monocultivos de soja y azúcar en Piauí estuvo ligada inicialmente a un auge de los productos básicos agrícolas, en los años posteriores a la crisis financiera mundial de 2007/08 comenzó a producirse un notable desarrollo. Mientras que los precios de las materias primas agrícolas disminuyeron en los mercados internacionales, el precio de la tierra siguió aumentando en Piauí (y en otras partes de Brasil). En consecuencia, la tierra se convirtió cada vez más en objetivo de los agentes financieros y empresariales por derecho propio, incluso para inversiones especulativas. Mientras que algunos de los actores involucrados en el negocio de la tierra en la región siguen vinculados a la producción agrícola industrial, buscan cada vez más obtener ingresos capitalizados de la tierra. Simultáneamente, han surgido empresas especializadas que se concentran plenamente en la adquisición, venta, arrendamiento y/o gestión de la tierra. A

---

<sup>19</sup> Salvo que se especifique lo contrario, la información de este capítulo procede de: FIAN Internacional, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra (2018). *The Human and Environmental Cost of Land Business. The case of MATOPIBA*. Disponible en: [www.fian.org/files/files/The\\_Human\\_and\\_Environmental\\_Cost\\_of\\_Land\\_Business-the\\_case\\_of\\_MATOPIBA\\_240818.pdf](http://www.fian.org/files/files/The_Human_and_Environmental_Cost_of_Land_Business-the_case_of_MATOPIBA_240818.pdf).

<sup>20</sup> Se calcula que en el Cerrado viven unos 25 millones de personas, entre ellas 80 Pueblos Indígenas, así como una variedad de los llamados pueblos tradicionales, a los que la legislación brasileña otorga una protección especial.

menudo, esto implica adquirir tierras a bajo precio (a veces de forma ilegal, recurriendo al fraude, la falsificación de documentos y el soborno), desmontarlas y establecer una explotación, para luego venderlas con beneficios. Es importante señalar que muchos de los actores que operan sobre el terreno están respaldados por entidades financieras internacionales que canalizan grandes cantidades de capital hacia el negocio de la tierra. En el caso de Piauí y MATOPIBA, los fondos de pensiones y de dotación de Estados Unidos y Europa son actores importantes.

En el sur de Piauí, la expansión del monocultivo de productos agrícolas básicos y la especulación con la tierra han menoscabado el derecho a la alimentación y a la nutrición y otros derechos humanos de las comunidades rurales. La población local se enfrenta a las consecuencias de la deforestación, la contaminación generalizada del suelo, el agua y el ganado por agrotóxicos y la pérdida de biodiversidad. Además, la violencia contra los líderes comunitarios es rampante y los conflictos por la tierra van en aumento, exacerbados aún más por el cambio en los patrones de precipitaciones debido a la eco-destrucción. La pérdida de tierras por parte de la población rural destruye sus medios de vida, perturba las comunidades y provoca inseguridad alimentaria y nutricional. En muchos casos, se ven obligados a emigrar a las *favelas* de las ciudades brasileñas. Las mujeres se ven especialmente afectadas por el continuo acaparamiento de tierras y la eco-destrucción, pues ya no pueden recolectar y procesar frutos silvestres de los bosques *de sabana*, mientras que la presencia de guardias armados, la intimidación y la violencia física, les imposibilitan planificar una vida familiar. Muy a menudo, los únicos trabajos disponibles para las mujeres rurales desplazadas de sus tierras son en plantaciones con condiciones degradantes, o como limpiadoras domésticas en zonas urbanas.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan la población y las comunidades locales es la falta de reconocimiento y protección de sus derechos de tenencia, que a menudo son de carácter colectivo. Además de documentar y denunciar la violencia y la destrucción causadas por la tierra y las empresas agroindustriales, la lucha de las comunidades rurales del sur de Piauí se ha centrado, por tanto, en obtener el amparo jurídico de estos derechos, tal y como instan las Directrices de Tenencia.<sup>21</sup> Es importante destacar que la mayoría de las tierras reclamadas – y utilizadas durante generaciones – por las comunidades rurales son las llamadas *terras devolutas* (tierras baldías), que pertenecen formalmente al Estado.<sup>22</sup> Esta situación crea una responsabilidad especial de las autoridades estatales – en particular del Instituto de Tierras de Piauí, INTERPI (Instituto das Terras

---

<sup>21</sup> En particular los párrs. 3.1, 5.3 y sección 9.

<sup>22</sup> La Ley de Tierras brasileña de 1850 estipulaba que todas las tierras que no fueran formalmente propiedad de alguien pasaban a pertenecer al Estado. Hasta hoy, la mayoría de las comunidades que viven dentro y fuera de la tierra en Piauí no poseen ningún título de propiedad. Dado que estas tierras públicas han sido utilizadas por la población rural y las comunidades durante generaciones, el término "tierras públicas de uso común" capta mejor la realidad (en lugar de "tierras baldías").

do Piauí) – para reconocer, proteger y promover los derechos legítimos de tenencia de las comunidades, así como sus sistemas de uso y gestión colectivos, como se especifica en los párrs. 8.2 y 8.3 de las Directrices de Tenencia.

Un factor adicional que ha fomentado aún más el acaparamiento de tierra y otras formas de despojo en Piauí ha sido la legislación por la que Brasil introdujo un registro medioambiental rural (*Cadastro Ambiental Rural*, CAR). Este registro forma parte del Código Forestal revisado del país de 2012 (Ley 12.651/2012) y obliga a los propietarios a conservar o restaurar la vegetación autóctona de un porcentaje de su tierra – el 20 % en el caso de Piauí – y a registrarlo en el CAR. Sin embargo, también les ofrece una alternativa: en lugar de restaurar las tierras deforestadas, pueden comprar los llamados créditos de restauración forestal, que compensan la destrucción con tierras intactas en otros lugares. En Piauí y otros lugares, esto ha dado lugar a que los propietarios reclamen tierras intactas que a menudo ocupan y utilizan las comunidades rurales y a que las registren en la CAR. Esto funciona porque la CAR es un sistema abierto en línea basado en datos GPS, en el que cualquiera puede registrar información sobre el uso de la tierra, sin exigir pruebas de propiedad. Aunque la ley brasileña no reconoce el CAR como prueba de propiedad de la tierra, los acaparadores de tierras lo han utilizado para legitimar sus reivindicaciones sobre la tierra, incluida la que utilizan las comunidades rurales. El acceso desigual al registro digital agrava la discriminación a la que se enfrentan las comunidades rurales, algunas de las cuales se han encontrado en la situación de intentar registrar sus tierras en la CAR y descubrir que ya habían sido registradas por otros.

En 2015, Piauí promulgó la ley estatal n.º 6.709 sobre la regularización de la propiedad y la colonización de tierras, a la que siguió el decreto n.º 16.324. Juntos, establecen un programa de regularización de tierras que formalmente pertenecen al estado y se consideran baldías. El programa de regularización de tierras de Piauí ha recibido el apoyo del Banco Mundial, a través de un proyecto titulado “Piauí: Pilares del crecimiento y la inclusión social” desde 2016. Sin embargo, investigaciones realizadas por OSC locales, brasileñas e internacionales han revelado que los propietarios de grandes explotaciones lo han utilizado para legalizar su tenencia de tierras, formalizando su propiedad sobre vastas extensiones de terreno.<sup>23</sup> Al mismo tiempo, la regularización de las tierras de las comunidades rurales ha sido muy lenta, aumentando así la vulnerabilidad de las personas en un contexto de acaparamiento de tierras y especulación, como se ha explicado anteriormente. Una debilidad adicional del programa y del marco jurídico subyacente es que no contenía disposiciones específicas sobre la regularización de los derechos de tenencia

---

<sup>23</sup> FIAN Internacional, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra (2018). The Human and Environmental Cost of Land Business. The case of MATOPIBA.

colectiva, aunque muchas comunidades rurales acceden, utilizan y controlan las tierras mediante sistemas de tenencia colectiva.

Reconociendo la preocupante situación de las comunidades rurales de Piauí debido al acaparamiento de tierras y la especulación, así como las lagunas en los marcos jurídicos existentes, el Ministerio Público brasileño recomendó formalmente suspender de inmediato la aplicación de la Ley de Tierras de Piauí en 2017. Aunque el INTERPI y el Banco Mundial señalaron las salvaguardias existentes en el programa de regularización para garantizar que las tierras ocupadas y utilizadas por las comunidades no puedan ser registradas por otros actores, finalmente tuvieron que admitir que varias tierras reclamadas por las comunidades habían sido efectivamente registradas por grandes terratenientes. Las evidentes lagunas de la Ley de Tierras de Piauí abrieron el camino a una revisión, que concluyó con la adopción de una ley revisada en 2019.<sup>24</sup>

Basándose explícitamente en las Directrices de Tenencia e incluyendo consultas con las comunidades y las OSC, el proceso de revisión condujo a importantes mejoras en la ley, en particular al explicitar más claramente la prioridad que debe darse a la regularización de los derechos de tenencia de las comunidades rurales y al añadir disposiciones específicas sobre títulos colectivos (arts. 4 y 11). Aunque las comunidades afectadas y las OSC han criticado la falta de un proceso claro para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de las comunidades rurales y las organizaciones sociales, aprovecharon la oportunidad para expresar sus preocupaciones y propuestas y reconocieron la mejora de la ley resultante de su revisión. La ley revisada ha facilitado a las comunidades la solicitud de títulos colectivos y se han logrado algunos avances en este sentido. Un ejemplo es la comunidad tradicional Brejeira Salto, que recibió su título de tierra colectiva en 2021 del INTERPI.<sup>25</sup> Sin embargo, los largos procedimientos y la lentitud de la titulación colectiva están poniendo en peligro a las comunidades, mientras que los acaparadores de tierras locales y las empresas agroindustriales crean hechos sobre el terreno.

Por lo tanto, el caso de Piauí es ilustrativo de cómo abordar los factores estructurales de la desposesión, la violencia y la destrucción de los ecosistemas de una manera integral, con el fin de garantizar efectivamente el derecho a la tierra de las comunidades rurales. En este caso, esto incluye específicamente los factores impulsores de la ocupación de tierra, que están vinculados a las operaciones de los actores financieros internacionales. Además, este ejemplo señala la profunda conexión entre la desposesión y la destrucción de los ecosistemas, así como la forma en que la legislación medioambiental puede incrementar la dinámica del acaparamiento de tierras, especialmente cuando se basa en mecanismos de compensación. Por último, el ejemplo muestra

---

<sup>24</sup> Ley No. 7292 de 12/06/2019, disponible en: [www.legisweb.com.br/legislacao/?id=387180](http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=387180).

<sup>25</sup> Para más información, consulte <https://social.org.br/artigo/artigos-portugues/280-comunidade-ribeirinha-conquista-direito-coletivo-a-terra>.

cómo la introducción de registros digitales conlleva riesgos de reproducir y reforzar formas de discriminación y exclusión relacionadas con la tenencia.

## ***2.2 Malí: Utilización de las Directrices de Tenencia para garantizar los derechos consuetudinarios de tenencia***

*En Mali, las organizaciones campesinas se movilaron con éxito para aplicar las Directrices de Tenencia para garantizar sus derechos consuetudinarios y establecer el autogobierno en una nueva Ley de Tierras Agrícolas, incluidos los derechos de las mujeres y los jóvenes.*

En la década de 2000, las campesinas y los campesinos malienses se enfrentaron a un aumento de los conflictos por la tierra, las expropiaciones y los desalojos forzosos, que se vieron agravados por la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008. Además de la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión por parte de los inversores, esta dinámica fue el resultado de las políticas del gobierno maliense para facilitar la entrada de inversores en minería y agricultura, ofreciendo arrendamientos de tierras a gran escala a capital extranjero y nacional y creando una Agencia para la Promoción de Inversiones en Malí. Las estimaciones de 2014 indican que en ese momento se habían acaparado unas 800.000 hectáreas de tierra para dar paso a proyectos agroindustriales a gran escala.<sup>26</sup> Al mismo tiempo, las comunidades rurales de Malí también se enfrentaron a procesos de despojo más fragmentarios relacionados con la apropiación y la especulación inmobiliaria sobre las tierras periurbanas, especialmente alrededor de la capital en expansión, Bamako.<sup>27</sup> Estos procesos se han visto agravados por la intensificación del conflicto armado en el país a partir de 2012.

En el contexto descrito, las organizaciones de base y campesinas malienses, así como las organizaciones no gubernamentales, se han organizado y movilizado para oponerse al acaparamiento de tierras y defender los derechos de tenencia de las comunidades. Una de las cuestiones clave ha sido garantizar el respeto de los derechos de tenencia colectivos y consuetudinarios. En Malí, el acceso a la tierra y su control se rigen conjuntamente por la ley moderna, en forma del *Código de la Tierra y la Propiedad* (CDF, *Code Domaniale et Foncier*) y los sistemas consuetudinarios, derivados de tradiciones ancestrales y prácticas locales. Estos dos sistemas coexisten y a menudo son contradictorios. Aunque los derechos consuetudinarios sobre la tierra están formalmente reconocidos y garantizados por el CDF, no están efectivamente protegidos.

---

<sup>26</sup> Véase: [www.fian.org/fileadmin/media/publications\\_2015/HOTL\\_Case\\_Dossier\\_Mali-EN.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/HOTL_Case_Dossier_Mali-EN.pdf).

<sup>27</sup> Daniela Calmon, Chantal Jacovetti y Massa Koné (2021). Agrarian climate justice as a progressive alternative to climate security: Mali at the intersection of natural resource conflicts, *Third World Quarterly*, 42:12, 2785-2803, DOI: [10.1080/01436597.2021.1965870](https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1965870), p. 6.

La falta de normas que regulen el reconocimiento y el registro de los derechos consuetudinarios repercute negativamente en las comunidades que pierden sus tierras a manos de inversores privados o de las élites locales.

En 2012, las organizaciones CNOP (Coordination Nationale des Organisations Paysannes), UACDDDD (Union des Associations et Coordinations d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démunis), AOPP (Association des Organisations Professionnelles Paysannes), CAD (Coalition des Alternatives Africaines Dette et Développement) y LJDH (Ligue des Jeunes Juristes pour le Développement Humain) formaron una plataforma nacional contra el acaparamiento de tierras, llamada CMAT (Coalition Malienne Contre l'Accaparement des Terres). La CMAT documentó casos de acaparamiento de tierras y conflictos territoriales y apoyó a las comunidades afectadas en sus luchas por la justicia. A través de la CNOP, la CMAT también participó en el proceso de elaboración y negociación de las directrices sobre tenencia en el CSA.

Tras su aprobación, CMAT utilizó estas directrices para respaldar su labor de incidencia política en apoyo de los derechos de tenencia de las comunidades rurales malienses. Además, se convirtieron en una referencia clave en el desarrollo de una nueva Ley de Tierras Agrícolas (*LFA, Loi sur le foncier Agricole*), que se adoptó en 2017. Concretamente, Las directrices proporcionaron elementos concretos para el establecimiento de una plataforma de múltiples actores bajo los auspicios del Ministerio de Desarrollo Rural y la FAO Malí, que proporcionó un marco de consulta sobre la implementación de las Directrices en el contexto maliense con un grupo de trabajo establecido compuesto por una variedad de actores, desde representantes del gobierno hasta la FAO, expertos en tierras y académicos, y organizaciones de la sociedad civil, incluidos CNOP y CMAT. La plataforma pretendía funcionar tanto como un espacio de cambio y debate como una herramienta práctica para hacer propuestas al gobierno sobre la tierra y otras cuestiones relacionadas. Además, las Directrices de Tenencia constituyeron la base de las demandas clave de CMAT para la Ley de Tierras Agrícolas, en particular el reconocimiento y el respeto de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y sus derechos (incluidos los que aún no están protegidos por la ley), así como la transparencia en el proceso de consulta y la participación efectiva de la sociedad civil y las comunidades afectadas.

La combinación del diálogo político en el seno de la plataforma multiactores y la movilización continua de la CMAT dio lugar a la aprobación de una Ley de Tierras Agrícolas en 2017, que reconoce los derechos de tenencia colectivos y consuetudinarios de las comunidades y formaliza órganos de gestión desde las propias aldeas, a través de las denominadas Comisiones de Tierras Aldeanas (COFOV, *Commissions Foncières Villageoises*).<sup>28</sup> Aunque la ley no colma todas las

---

<sup>28</sup> La ley está disponible en: [www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Loi-2017-01-foncier-agricole.pdf](http://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Loi-2017-01-foncier-agricole.pdf).

lagunas del marco jurídico maliense sobre la tierra (persisten las contradicciones entre el CDF y los sistemas consuetudinarios de tenencia), pone en marcha disposiciones y mecanismos que garantizan el amparo jurídico de los derechos y sistemas consuetudinarios de tenencia de las tierras agrarias sin transformarlos en títulos de propiedad y, por tanto, en propiedad privada.<sup>29</sup> Este enfoque es único en África Occidental y en el mundo y, al tiempo que protege a la población rural del acaparamiento de tierras y la especulación, crea un espacio para la autogestión de los recursos naturales por parte de las comunidades, incluida la apertura de espacios para la producción agroecológica.

Desde la aprobación de la ley en 2017 y la publicación de un Decreto de aplicación en 2018, CMAT y otras organizaciones están apoyando la aplicación mediante el respaldo a la creación de Comisiones de Tierras Comunitarias. Estas comisiones se encargan de registrar las tierras comunitarias y elaborar convenios locales, que establecen las normas según las cuales una comunidad determinada gestiona sus recursos. En marzo de 2023, CMAT había acompañado a 308 comunidades en el proceso de creación de Comisiones de Tierras Aldeanas en Malí.<sup>30</sup> Las comisiones de tierras aldeanas también han servido como proceso de creación de confianza y como mecanismo para resolver conflictos dentro de las comunidades mediante la promoción del diálogo entre los distintos miembros de la comunidad. Una característica clave de estas comisiones es su inclusión de todos los miembros de la comunidad: desde las autoridades tradicionales hasta los campesinos, pescadores y pastores, pasando por las mujeres y los jóvenes.

Según la CMAT, las comisiones de tierras han permitido asegurar las tierras de las comunidades y han demostrado ser muy eficaces para detener las expropiaciones, así como para frenar la expansión de actividades extractivas como las minas de dragado y la extracción artesanal de oro en tierras de cultivo. También han contribuido a detener prácticas insostenibles como los incendios forestales y la deforestación abusiva, y han mejorado la conservación de los árboles frutales.<sup>31</sup>

Es importante destacar que la Ley de Tierras Agrícolas establece que las mujeres y los jóvenes deben estar representados en las Comisiones de Tierras de las Aldeas y establece que al menos el 15 % de las tierras que el Estado o las colectividades territoriales reconozcan a las comunidades deben atribuirse a colectivos o asociaciones de mujeres y jóvenes.<sup>32</sup> A lo largo del trabajo de incidencia política y las movilizaciones, CMAT se aseguró de que las mujeres y los jóvenes participaran en las sesiones públicas. De este modo, estos grupos demográficos ganaron confianza y se hicieron más portavoces de sus experiencias de opresión, discriminación y acaparamiento de tierras. Esta

---

<sup>29</sup> Para más información, consulte: [www.farmlandgrab.org/post/view/27237-communicue-de-la-cmat-sur-la-loi-fonciere-agricole](http://www.farmlandgrab.org/post/view/27237-communicue-de-la-cmat-sur-la-loi-fonciere-agricole).

<sup>30</sup> Información proporcionada por CMAT.

<sup>31</sup> Información proporcionada por CMAT, véase: <https://webelongotheland.org/index.php/mali-social-struggle>.

<sup>32</sup> Art. 13.



evolución provocó un cambio en la autopercepción de las mujeres y en su comprensión de sus derechos fundamentales. Las mujeres ya no se veían a sí mismas como víctimas, sino como protagonistas, y así empezaron a colaborar activamente con las autoridades públicas en la gestión de las tierras comunitarias.

La inclusión de mujeres y jóvenes en las Comisiones de Tierras de las Aldeas y en todas las fases del proceso a través del cual las comunidades rurales deciden cómo gobernar su tierra y sus recursos representa un cambio sustancial en las normas de género en la organización comunitaria consuetudinaria y cumple con la exigencia de igualdad de género de las Directrices de Tenencia.<sup>33</sup> Tradicionalmente, los hombres mayores han ocupado puestos de autoridad como jefes de aldea, cabezas de familia y representantes locales con poder para asignar tierras. En muchos casos, este arreglo ha dado lugar a abusos de poder en los que la tierra de la comunidad se apropia para inversiones a gran escala y procesos de urbanización. Mientras tanto, aunque las mujeres eran las más afectadas por estas decisiones, ya que son las responsables del cuidado reproductivo y de la obtención de agua, madera y alimentos de la tierra y los bosques, se las dejaba fuera de los procesos de toma de decisiones y se les prohibía expresar sus opiniones en público. Mediante la creación de las Comisiones de Tierras de las Aldeas, se reevaluaron los derechos consuetudinarios para incluir las perspectivas de las mujeres y los jóvenes en la gestión de los recursos naturales y garantizar el acceso a la tierra, la equidad y la justicia social para todos los miembros de la aldea.

Por último, el ejemplo de Malí ilustra la convergencia de los problemas de su tierra y del clima. De hecho, el país se encuentra entre los considerados especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, dada la susceptibilidad de la región del Sahel a las sequías y teniendo en cuenta las estimaciones de que la temperatura media en algunas partes de Malí ya ha aumentado entre 1,5 y 2 °C entre 1970 y 2006.<sup>34</sup> Sin embargo, la implementación de programas de mitigación y adaptación al cambio climático ha sido un reto y los resultados han sido en su mayoría decepcionantes. La evidencia de los impactos del cambio climático en las comunidades rurales de Malí ha dado lugar a un proceso en el que CMAT ha promovido cada vez más la conexión entre el control comunitario sobre los recursos y las cuestiones medioambientales. Por ello, CMAT ha ido denunciando cada vez más que los campesinos no pueden adaptarse a los efectos del cambio climático si no tienen también asegurado el acceso a los recursos naturales y su control sobre ellos, y que la regeneración medioambiental no puede producirse a largo plazo si quienes trabajan y cuidan la tierra se ven separados de ella en favor de empresas, inversores o élites locales.<sup>35</sup> De ahí

---

<sup>33</sup> En particular los párrs. 3B4, 4.6, 5.3, 5.4, 5.5, 21.1, 25.4 y 25.5.

<sup>34</sup> Daniela Calmon, Chantal Jacovetti y Massa Koné (2021). Agrarian climate justice as a progressive alternative to climate security: Mali at the intersection of natural resource conflicts, p. 7.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p 10.

que la lucha por los derechos de tenencia de las comunidades haya estado estrechamente vinculada a la promoción de la agroecología campesina y de sistemas alimentarios sostenibles y locales, subrayando que las verdaderas estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático requieren necesariamente derechos de tenencia seguros, así como bloquear y hacer retroceder el acaparamiento de tierras.<sup>36</sup>

### **2.3 Unión Europea: Incluir la tierra en el programa político**

*Este ejemplo muestra cómo el trabajo de investigación de base, movilización y defensa emprendido por organizaciones europeas de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y OSC y utilizando las Directrices de Tenencia ha dado como resultado sensibilizar/cobrar conciencia sobre los problemas de la tenencia de la quema en la región y establecer un diálogo político con las autoridades de la Unión Europea.*

Aunque muchos Estados miembros de la Unión Europea (UE) participaron activamente en el proceso de elaboración de las Directrices de tenencia, y éstas afirman explícitamente que son de alcance mundial (párr. 2.4), muchos gobiernos europeos no consideraron inicialmente que fuera necesario aplicar las Directrices en la región. Por ello, una alianza de organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala y OSC emprendió un proceso de investigación participativa para analizar la situación de la tenencia en Europa, como parte de una estrategia más amplia para utilizar las Directrices con el fin de abordar los problemas de la tenencia ardiente en la región. En 2013, la Coordinadora Europea Vía Campesina (CEVC), junto con la coalición Hands off the Land publicó los resultados de este proceso en un informe titulado “Concentración de la tierra, ocupación de tierra y luchas populares en Europa”, que contiene estudios de caso de 12 países europeos, y fue el primer análisis exhaustivo de la situación de la tierra en la región.<sup>37</sup>

Basándose en una amplia investigación, el informe mostraba que la acaparamiento de tierras y su concentración se han convertido en problemas críticos en Europa, al tiempo que descubría lagunas normativas a nivel nacional y regional. El informe identificó varios problemas que requieren medidas políticas, entre ellos: la financiarización de la tierra, que se traduce en los llamados acuerdos de acciones, en los que la tierra se transfiere a través de la venta de acciones de la empresa en los mercados financieros; los altos precios de la tierra que dan lugar a la discriminación en el

---

<sup>36</sup> Jennifer C. Franco, Saturnino M. Borras (2019), Grey areas in green grabbing: subtle and indirect interconnections between climate change politics and land grabs and their implications for research, Land Use Policy, Volumen 84, 192-199, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.03.013>.

<sup>37</sup> Transnational Institute, Coordinadora Europea Vía Campesina (2013). Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe. Disponible en: [www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0](http://www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0).

acceso, uso y control de la tierra, especialmente por parte de los jóvenes aspirantes a agricultores; la artificialización de las tierras agrícolas, es decir, el cambio del uso de la tierra a usos no agrícolas; y la marginación y la invisibilización de los derechos de uso. Otro aspecto crítico en el contexto de la UE son las formas en que la Política Agrícola Común (PAC) favorece la dinámica de concentración de la tierra al vincular los pagos de subvenciones al tamaño de las explotaciones. El informe analiza estas y otras cuestiones emergentes a la luz de las Directrices de Tenencia, lo que se traduce en una llamada a la elaboración de un marco legislativo europeo sobre tierras agrícolas, basado en sus principios y disposiciones -entre otros, los apartados sobre mercados (11), inversiones (12), fiscalidad (19) y ordenación territorial regulada (20)-.

La movilización continua y la labor de incidencia política dieron sus frutos en 2015, cuando las instituciones de la UE abordaron la cuestión de la tierra. A una petición al Parlamento Europeo, liderada por CEVC y apoyada por varias organizaciones de la Red Nyéléni Europa, en la que se instaba a gestionar las tierras de cultivo como nuestra riqueza común, siguió un documento de opinión propio elaborado por el Comité Económico y Social de la UE, titulado “Acaparamiento de tierras: una advertencia para Europa y una amenaza para la agricultura familiar”.<sup>38</sup> Ese mismo año, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (COMAGRI) encargó y debatió un estudio en el que se evaluaba el alcance del acaparamiento de tierras agrícolas en la UE.<sup>39</sup> A raíz de la constante presión pública, y gracias a la labor de algunos diputados comprometidos, el Parlamento Europeo inició entonces un proceso para elaborar un informe de iniciativa propia (INI) sobre la concentración de la tierra y el acceso a las tierras de cultivo en la UE. La elaboración del informe estuvo estrechamente acompañada por CEVC y organizaciones aliadas. El informe final fue aprobado por una resolución del Parlamento Europeo en 2017 cuyas recomendaciones contienen varias demandas clave de CEVC y sus aliados, incluida la creación de un observatorio europeo de la tierra, un llamamiento a los Estados miembros de la UE para que pongan en marcha una regulación adecuada del mercado de tierras y la elaboración de principios rectores y recomendaciones sobre la gobernanza de la tierra en la UE, en línea con las Directrices de Tenencia.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Comité Económico y Social Europeo (2015), Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming. Disponible en: [www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/land-grabbing-europefamily-farming](http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/land-grabbing-europefamily-farming).

<sup>39</sup> Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo (2015), Extent of Farmland Grabbing in the EU. Disponible en: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf).

<sup>40</sup> Parlamento Europeo (2017), Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de abril de 2017, sobre la situación de las tierras agrícolas. concentración en la UE: cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra (2016/2141(INI)). Disponible en: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//EN).

A pesar de estos importantes avances, las instituciones de la Unión Europea, y en particular la Comisión Europea, se han mostrado reacias a desarrollar un marco jurídico de la UE sobre la tierra, alegando que la gobernanza de la tenencia es principalmente responsabilidad de los Estados miembros de la UE y señalando la necesidad de equilibrar dicha acción política con el principio fundamental de la UE de la libre circulación de capitales. En esta situación, la CEVC decidió tomar la iniciativa de elaborar su propia propuesta de Directiva de la UE sobre tierras agrícolas a través de un proceso participativo en el que intervinieron sus miembros, OSC y expertos jurídicos. Este proceso, que incluyó el desarrollo de capacidades internas sobre las directrices de tenencia y el marco europeo de gobernanza de la tierra, así como el establecimiento de prioridades claras desde la perspectiva de los agricultores campesinos y familiares europeos, dio lugar a la publicación de una propuesta de directiva europea sobre la gobernanza de las tierras agrícolas en marzo de 2023.<sup>41</sup>

La propuesta presentada por CEVC hace referencia explícita a Las directrices de tenencia y se inspira ampliamente en sus disposiciones. Pretende ser una norma mínima para garantizar que las tierras agrícolas de la Unión Europea se rijan por un enfoque basado en los derechos humanos, teniendo en cuenta que la tierra no es una mercancía, sino un recurso fundamental que cumple muchas funciones diferentes.<sup>42</sup> Aunque las instituciones de la UE aún no se han puesto de acuerdo para desarrollar un marco normativo sobre esta cuestión, la promoción y el diálogo político han dado lugar al reconocimiento de importantes retos y deficiencias en relación con la gobernanza de la tenencia en Europa, pero también a la recopilación de datos más completos sobre la tierra por parte del EuroStat. Además, algunos elementos de la legislación propuesta, como la creación de un observatorio europeo de la tierra, pueden tener buenas posibilidades de aplicarse a corto plazo.

En general, este ejemplo ilustra cómo la aprobación de las Directrices de tenencia ha permitido a las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y de la sociedad civil sensibilización sobre los retos y las lagunas de la gobernanza de la tierra en una región, cuyas instituciones consideraban que se trataba de una cuestión que afectaba principalmente a los países del Sur Global. Los principios y disposiciones de las Directrices han constituido una referencia para la incidencia ascendente con el fin de garantizar la gobernanza de los recursos naturales para el bien público y en consideración de las necesidades y aspiraciones de los jóvenes y aspirantes a agricultores.

---

<sup>41</sup> Disponible en: [www.eurovia.org/publications/proposal-for-an-eu-land-directive](http://www.eurovia.org/publications/proposal-for-an-eu-land-directive).

<sup>42</sup> Así lo reconoció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que dictaminó que la tierra agrícola no es una mercancía como las demás, sino un recurso precioso, escaso y amenazado. Véase: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN).

## ***2.4 Myanmar: Situar la tierra y los recursos naturales en el centro de la transformación social***

*En Myanmar, que se caracteriza por un contexto social y político complejo, las Directrices de Tenencia han servido de importante referencia e inspiración para que las OSC elaboren propuestas para un modelo diferente de políticas de tenencia dentro de una transformación social más amplia.*

Myanmar es rico en recursos naturales, pero el control sobre ellos sigue en manos de muy pocos actores, la mayoría de los cuales forman parte del ejército del país o están relacionados con él. Durante décadas, la población y las comunidades rurales de todo Myanmar han ido perdiendo el acceso a la tierra y los recursos naturales debido a diversos procesos de desposesión y a las corrientes socialmente diferenciadoras de las relaciones de libre mercado en las zonas rurales. Esta tendencia abarca los recursos acuáticos, los recursos forestales y los recursos de la tierra. En los últimos diez años, la tierra ha sido revalorizada de forma dramática por poderosos agentes económicos que tratan de hacerse con el control de la tierra y otros recursos naturales como el agua, los bosques, la pesca y el petróleo y los minerales del suelo.<sup>43</sup>

Esta tendencia y el significado singular de la tierra como fuente de extracción para generar beneficios que conlleva se ha visto fomentada y codificada por varias leyes y políticas nuevas relacionadas con la tierra. Una serie de leyes sobre la tierra -en su mayoría diseñadas a puerta cerrada- desde 2012 ha cambiado la base jurídica de los derechos de uso de la tierra al tiempo que ha establecido un mercado legal de tierras con el fin de fomentar la inversión nacional y extranjera en tierras.<sup>44</sup> En virtud de la Ley de Tierras Agrícolas de 2012, por ejemplo, las parcelas pueden comprarse y venderse legalmente con certificados de uso del suelo (LUC), inaugurando así un mercado de tierras basado en los derechos de propiedad privada (individual) al estilo occidental. La legalización de un mercado de tierras sin salvaguardias sólidas para los derechos de la población y las comunidades rurales las ha colocado en una posición vulnerable, porque muchas de ellas no tienen derechos de tenencia formalizados.

En virtud de otra ley, la llamada Ley de Tierras Vacantes, en Barbecho y Vírgenes, la tierra que actualmente no está titulada y se utiliza de determinadas formas se considera un “activo desaprovechado”. La ley permite al gobierno central redefinir las tierras agrícolas y forestales sin título como tierras baldías, en barbecho o vírgenes y reasignarlas a inversores nacionales y extranjeros. Esto también se aplica a los recursos gestionados por la comunidad, como los bosques de las aldeas, los cursos de agua, los estanques piscícolas y las tierras de pastoreo, que se vuelven

---

<sup>43</sup> Transnational Institute (2015). The Meaning of Land in Myanmar. A Primer. Disponible en: [www.tni.org/files/publication-downloads/tni\\_primer-burma-digitaal.pdf](http://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_primer-burma-digitaal.pdf).

<sup>44</sup> Para más información, véase: Doi Ra, Sai Sam Kham, Mads Barbesgaard, Jennifer C. Franco & Pietje Vervest (2021), The politics of Myanmar's agrarian transformation, The Journal of Peasant Studies, 48:3, 463-475, DOI: [10.1080/03066150.2021.1901689](https://doi.org/10.1080/03066150.2021.1901689).

susceptibles de confiscación, a pesar de ser cruciales para los medios de vida locales y la realización del derecho a la alimentación de la población rural y las comunidades. La ley permite que estas tierras se utilicen para la producción de cultivos industriales hasta un máximo de 50.000 acres por un arrendamiento de treinta años, con posibilidad de renovación. Para las personas y comunidades que han estado viviendo y trabajando en estas zonas y cuyos derechos y medios de vida dependen del acceso, uso y control sobre la tierra y otros recursos naturales, que su tierra sea etiquetada y acaparada como “tierra vacante” es absurdo y ofensivo.<sup>45</sup>

La reducción del acceso, el uso y el control de la tierra por parte de las personas y la comunidad es especialmente alarmante porque la tierra es una puerta de entrada para acceder también a los recursos forestales y acuáticos, y porque necesitan una serie de accesos a una serie de recursos naturales para sus actividades de producción económica y reproducción social. En este contexto, hay que tener en cuenta que Myanmar es uno de los países con mayor diversidad étnica del mundo: se calcula que las minorías étnicas representan entre el 30% y el 40% de la población total, y que los estados étnicos (que albergan en su mayoría a grupos étnicos minoritarios pobres y a menudo perseguidos) ocupan alrededor del 57% de la superficie total del país.<sup>46</sup> Los grupos étnicos minoritarios se han sentido marginados y discriminados durante mucho tiempo, lo que ha dado lugar a un gran número de grupos étnicos armados de oposición que luchan por los derechos étnicos y la autonomía, contra el gobierno central dominado por un estrecho segmento de élite de la mayoría étnica birmana. La explotación sistemática de los recursos naturales de estas zonas ha hecho que los agravios económicos también contribuyan a alimentar una guerra civil que ha devastado el país durante 60 años. La mayoría de los habitantes de las zonas especialmente afectadas por la guerra civil son agricultores de minorías étnicas que cultivan las tierras altas siguiendo prácticas agrícolas consuetudinarias transmitidas de generaciones anteriores, y cuya relación con la tierra es espiritual, cultural y social.<sup>47</sup>

Sin embargo, la población de Myanmar se resiste al acaparamiento de tierras. Varios grupos de la sociedad civil de Myanmar, entre ellos la red La tierra en nuestras manos (LIOH o Doe Myay en birmano), están utilizando la investigación-acción para documentar y transmitir experiencias sobre el acaparamiento de tierras y sus repercusiones en las comunidades de todo Myanmar y para poner de relieve el valor de las prácticas consuetudinarias. Los resultados se publicaron en un informe titulado “Through Land Grabbing, Destroy People Lives: The Impact of Land Grabbing on communities in Myanmar”, que recoge las experiencias y perspectivas de más de 2.500 miembros

---

<sup>45</sup> Transnational Institute (2015). The Meaning of Land in Myanmar.

<sup>46</sup> Transnational Institute (2015). The Meaning of Land in Myanmar.

<sup>47</sup> Ibid.

de la red en 329 aldeas de siete regiones. En él se documentan las diversas y profundas formas en que las confiscaciones generalizadas y sistemáticas de tierras han repercutido en sus vidas, instando al restablecimiento de derechos y principios, en particular para los grupos étnicos minoritarios de Myanmar.

Además, grupos de base y OSC de todo el país han analizado leyes y políticas para identificar los factores y disposiciones que facilitan el despojo y el desplazamiento. Por ejemplo, LIOH ha elaborado numerosos análisis de leyes y políticas existentes, utilizando las Directrices de Tenencia como referencia clave. En 2014, la red analizó el borrador de la Política Nacional de Uso de Tierras del gobierno. Tres años más tarde, el LIOH realizó un exhaustivo análisis crítico de las enmiendas propuestas a la Ley de Tierras Agrícolas de 2012. Todo ello ha sido el resultado de un debate en profundidad entre un amplio abanico de organizaciones y personas de diferentes regiones, circunscripciones y grupos étnicos. En 2018, el LIOH encabezó una campaña de base a escala nacional contra la Ley de Gestión de Tierras Vacantes, en Barbecho y Vírgenes del Gobierno.

Un elemento central de todas estas actividades ha sido la documentación de la diversidad de los sistemas consuetudinarios de tenencia y gestión de la población rural de Myanmar, incluido el uso generalizado de la agricultura itinerante, que no son tenidos en cuenta, sino más bien socavados, por el marco político y jurídico. En un proceso colectivo, LIOH ha articulado las propuestas de la población rural y las comunidades para un enfoque alternativo basado en los derechos humanos. A lo largo de todas estas actividades, y además de basar sus propuestas en las realidades y costumbres sobre el terreno, las OSC han utilizado las Directrices de Tenencia y otros instrumentos reconocidos internacionalmente para fundamentar sus análisis y apoyar sus demandas. En el contexto de Myanmar, una cuestión crítica ha sido reunir a toda una serie de grupos étnicos, que tienen y necesitan diferentes formas de acceso y uso de la tierra, la pesca y los bosques.

En un ejemplo notable, OSC de numerosos grupos étnicos de todo el estado de Shan unieron sus fuerzas para investigar y documentar los sistemas de tierras consuetudinarios y, finalmente, elaborar un informe conjunto con sus conclusiones y recomendaciones. Del mismo modo, varias organizaciones étnicas armadas han participado en la elaboración de políticas de tierras que valoran la inclusión, la equidad y un futuro ecológicamente sano para todos. Una red de OSC – el Grupo de Trabajo Medioambiental de Birmania (BEWG) – elaboró además una “hoja de ruta para el federalismo de los recursos”.

Este último ejemplo muestra cómo la cuestión de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como su gobernanza, forma parte de una transformación social y política más amplia propuesta por las OSC de Myanmar. Para ellas, el golpe de febrero de 2021 ha dejado dolorosamente clara la necesidad de forjar nuevas bases sociales para un futuro sistema de gobierno democrático federal

multiétnico. Un enfoque de la gobernanza de la tenencia centrado en las necesidades y los derechos de la población y las comunidades rurales en toda su diversidad, sensible a las cuestiones de género y que tenga en cuenta la justicia intergeneracional es una pieza central de la visión de las OSC de un futuro democrático y justo. El complejo contexto político y social de Myanmar dificulta los cambios en la gobernanza de la tenencia, pero lo que muestran las actividades descritas es cómo instrumentos como las Directrices de Tenencia pueden hacer de importante referencia e inspiración para que las OSC desarrollen propuestas concretas hacia un modelo diferente, basado en los derechos humanos y la equidad.

### ***2.5 Egipto: Una oportunidad perdida de abordar un conflicto histórico por su tierra***

*El pueblo nubio forma parte de un conflicto de tierras que tiene sus raíces en el desplazamiento histórico de sus comunidades debido a la construcción de la presa alta de Asuán y la posterior negación de sus derechos a sus tierras ancestrales. El reconocimiento del derecho de los nubios a regresar a sus tierras en la Constitución egipcia de 2014 no ha resuelto el conflicto y continúan las demandas de restitución, indemnización y justicia por parte de la comunidad nubia.*

Los nubios son un grupo étnico que lleva miles de años viviendo en el valle del Nilo, principalmente en lo que hoy es el sur de Egipto y el norte de Sudán. Los nubios se enfrentan a múltiples formas de discriminación,<sup>48</sup> que en gran medida tienen su origen en el desplazamiento de sus tierras ancestrales para la construcción de presas en el río Nilo desde principios del siglo XX, y especialmente la construcción de la Presa Alta de Asuán en la década de 1960. La presa se construyó para proporcionar energía hidroeléctrica y agua de riego para la agricultura, pero también provocó el desplazamiento de unos 50.000 nubios que vivían a orillas del río Nilo. La inundación de sus tierras ancestrales y la creación del lago Nasser obligaron a muchos nubios a trasladarse a otras zonas -a menudo situadas en el desierto- y afirman no haber sido debidamente indemnizados por sus pérdidas.

Desde entonces, el pueblo nubio y las OSC aliadas han hecho campaña por su derecho a regresar a sus tierras ancestrales y a recibir una indemnización por las pérdidas sufridas. Sin embargo, el gobierno egipcio se ha mostrado reacio a acceder a sus demandas, argumentando que las tierras en

---

<sup>48</sup> Organización Internacional del Trabajo y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2009). Overview report of the research project by the International Labour Organization and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_115929.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_115929.pdf). Este informe señala que los nubios no son reconocidos como Pueblos Indígenas por el Estado egipcio y, en consecuencia, tampoco lo son su lengua y su cultura. La discriminación también se produce por la ausencia de leyes y políticas que tengan en cuenta la circunstancia especial de los nubios y otros Pueblos Indígenas.



cuestión son necesarias para proyectos de desarrollo. En los últimos años se han producido varias protestas y sentadas organizadas por grupos nubios que han protagonizado protestas y presentado quejas formales ante el gobierno y otras autoridades para exigir sus derechos, incluida una queja ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 2021. En 2016, jóvenes nubios organizaron la llamada Caravana del Retorno Nubio para exigir medidas políticas que garantizaran su regreso a sus tierras ancestrales.<sup>49</sup> Las protestas y movilizaciones han sido objeto de represión y criminalización por parte de las autoridades estatales, incluida la detención de activistas nubios.<sup>50</sup>

La Constitución egipcia de 2014 reconoce el derecho del Pueblo Indígena Nubio a regresar a sus tierras originales y el artículo 236 obliga al gobierno a diseñar un plan de desarrollo económico para las zonas fronterizas marginadas, incluidas las tierras Nuba cercanas a las fronteras meridionales de Egipto. La disposición también obliga al gobierno a llevar a cabo proyectos para facilitar el regreso de los nubios a sus tierras originales y su desarrollo. Sin embargo, un decreto presidencial de ese mismo año (Decreto 444 de 2014) clasificó 16 aldeas de las tierras ancestrales de los nubios como zonas militares y prohibió a sus residentes vivir en ellas.<sup>51</sup>

El pueblo nubio y las OSC denuncian que no se ha implementado el derecho a regresar a sus tierras ancestrales y que las injusticias históricas sufridas por el pueblo nubio siguen sin abordarse. Esto incluye el reconocimiento y la protección de sus derechos de tenencia. En concreto, la falta de reconocimiento de los sistemas consuetudinarios y colectivos de tenencia y gestión de la tierra por parte del Estado egipcio hace que las autoridades consideren que las tierras nuba pertenecen al Estado.<sup>52</sup> Según las OSC, las autoridades han declarado su intención de vender las tierras nuba restantes, lo que destruiría cualquier esperanza del pueblo nuba de regresar a sus territorios ancestrales.

Para reclamar sus derechos de tenencia, miembros del pueblo nubio han presentado demandas judiciales para exigir la restitución a sus tierras, además de una indemnización por las pérdidas sufridas. Además, se ha presentado una queja formal ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en la que el pueblo nubio exige la paralización de la venta por parte del Estado egipcio de las tierras nuba, la anulación del Decreto presidencial 444 y la aplicación del artículo 236 de la Constitución mediante la creación de una comisión para el reasentamiento, la reconstrucción y el desarrollo de las tierras ancestrales de los nubios.

---

<sup>49</sup> Consulte: <https://timep.org/2017/10/19/nubians-the-egyptian-state-and-the-right-of-return>.

<sup>50</sup> Consulte: [www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/09/egypt-release-24-nubian-activists-detained-after-protest-calling-for-respect-of-their-cultural-rights](http://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/09/egypt-release-24-nubian-activists-detained-after-protest-calling-for-respect-of-their-cultural-rights).

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Organización Internacional del Trabajo y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2009). Informe general.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones nubias y las OSC por hacer referencia al marco internacional de derechos humanos, incluidas las Directrices de tenencia, esto no ha dado lugar a medidas concretas para abordar este conflicto histórico de tierras, a pesar de que las disposiciones de las Directrices sobre los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades con derechos consuetudinarios de tenencia (sección 9) y sobre la restitución (sección 14) podrían proporcionar elementos concretos para informar la acción política en este sentido. Esto refleja una tendencia general de una aceptación relativamente baja de Las directrices de tenencia en la región. De hecho, las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y la sociedad civil han señalado que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados, sólo unas pocas iniciativas y programas se han implementado de manera efectiva y que se dispone de poca información sobre las acciones emprendidas por los gobiernos, los donantes y las instituciones multilaterales.<sup>53</sup> Esto se corresponde con la información proporcionada por el "Mapa del Programa de Gobernanza de la Tierra" del GDPRD (véase el capítulo 1.3), según el cual la región recibió sólo el 3 % de los proyectos relacionados con las Directrices de Tenencia que cubrían sólo el 3 % de la financiación global gastada por los gobiernos donantes y las organizaciones multilaterales.

---

<sup>53</sup> Información basada en entrevistas con OSC de la región.

### **3. Algunas lecciones aprendidas tras diez años de uso y aplicación de las Directrices de Tenencia**

Basándose en las experiencias de las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y de la sociedad civil, incluidos los ejemplos de casos del capítulo anterior, es posible extraer algunas conclusiones de los primeros diez años de uso y aplicación de las Directrices de tenencia. Lo que surge claramente es que diversos factores determinan si las Directrices de Tenencia contribuyen a mejorar los resultados de la gobernanza de la tenencia, en particular en lo que respecta al respeto y la protección de los derechos de tenencia de los productores de alimentos a pequeña escala, los Pueblos Indígenas y las personas y comunidades marginadas. Los contextos locales, nacionales y regionales son importantes y ciertamente no existe una receta única para una aplicación exitosa. Sin embargo, las experiencias de la sociedad civil hasta la fecha permiten identificar algunos factores clave. En términos generales, desde la perspectiva de los movimientos sociales, los resultados positivos dependen de si las directrices pueden contribuir a cambiar las relaciones de poder existentes. Tres factores clave destacan como críticos a este respecto:

1. Priorizar a los grupos marginados como las campesinas y los campesinos, los Pueblos Indígenas, las pescadoras y los pescadores artesanales, las pastoras y los pastores, las poblaciones de los bosques, entre otros, tal como lo insta el para. 1.1 de las Directrices de Tenencia:

Garantizar la agencia y la participación efectiva de estos grupos y sus organizaciones en los procesos políticos relacionados con la tenencia es una cuestión clave. Como demuestran los ejemplos de Malí y la Unión Europea, esto puede ser incluso un factor crítico para crear la voluntad política entre las instituciones estatales de tomar medidas en primer lugar y establecer mecanismos para el diálogo político. En muchos casos, sin embargo, los gobiernos han seguido aplicando las políticas existentes, incluidas las que promueven los acuerdos corporativos sobre la tierra y los enfoques basados en el mercado y que conllevan graves riesgos de socavar el control de las comunidades y los pueblos sobre sus tierras, pesquerías, bosques y territorios.

2. Abordar problemas estructurales que generan concentración de recursos, desposesión de la tierra, violencia contra comunidades y personas, discriminación y destrucción de ecosistemas: Las Directrices de Tenencia afirman claramente que la gobernanza de la tenencia está estrechamente vinculada a objetivos políticos más amplios, como la realización del derecho a la alimentación y la nutrición, la erradicación de la pobreza, los medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y el desarrollo social

y económico sostenible.<sup>54</sup> Instan además a adoptar un enfoque holístico en su aplicación, reconociendo que el control sobre la tierra, la pesca y la silvicultura está estrechamente relacionado con sus usos.<sup>55</sup> Sin embargo, algunos Estados, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales han tendido a aplicar una interpretación estrecha de la tenencia, centrándose en el “acceso a la tierra”, sin tener en cuenta la interrelación entre los recursos naturales y una serie de derechos humanos. Centrarse en el “acceso a la tierra” no capta adecuadamente la compleja y polifacética relación que las personas tienen con la tierra y no aborda las relaciones de poder que sustentan las relaciones de tenencia.

Como ha mostrado el análisis del apoyo de los donantes a la aplicación de las Directrices de tenencia en el capítulo 1.3, muchos programas y proyectos se han centrado en la administración de la tierra y en cuestiones técnicas, que sin duda son importantes pero deben abordarse en el contexto más amplio de los patrones existentes de discriminación y desigualdad. Además, aunque se han logrado avances significativos en el caso de Malí y (en menor medida) en el estado brasileño de Piauí en relación con la protección jurídica de los derechos colectivos y consuetudinarios, la tenencia se considera predominantemente como propiedad privada. En consecuencia, asegurar la tenencia de la tierra se ha interpretado a menudo como la concesión de derechos de propiedad individual, en lugar de proporcionar protección jurídica a los sistemas de tenencia comunitarios y consuetudinarios, garantizar la distribución equitativa de la tierra y promover el uso social y sostenible de los recursos naturales. Los enfoques y las intervenciones centrados en “asegurar la tenencia” tienden además a dejar fuera de juego los factores estructurales que socavan el control de las personas y las comunidades sobre la tierra, la pesca y los bosques. En resumen, estos enfoques no tienen en cuenta que la tierra, la pesca y los bosques son, ante todo, una relación social, además de fundamental para la relación de las sociedades humanas con su entorno.

3. Aplicar sistemáticamente los derechos humanos en la gobernanza de la tenencia, así como en las políticas de todos los sectores:

Como muestran los ejemplos, la tenencia no puede entenderse y abordarse de forma aislada. La tierra, la agricultura, la pesca, la inversión, el comercio, las finanzas, el cambio climático y la biodiversidad son cuestiones interrelacionadas y deben abordarse de manera integral y coordinada, utilizando un enfoque basado en los derechos humanos, como instan las Directrices de tenencia. El ejemplo del estado brasileño de Piauí muestra muy claramente que la desposesión de las comunidades rurales no puede detenerse sin abordar los factores propicios

---

<sup>54</sup> Párr. 1.1.

<sup>55</sup> Para. 3B5.

de la especulación financiera sobre la tierra, la expansión de los monocultivos y la deforestación, entre otros. Los ejemplos de Myanmar y Egipto también demuestran que el despojo de tierras está ligado a formas de discriminación profundamente arraigadas, como la discriminación por motivos étnicos y de género. Como se mostrará en el siguiente capítulo, es más importante que nunca que la gobernanza de la tenencia se integre en políticas más amplias bajo un enfoque coherente basado en los derechos humanos, incluidos los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, los derechos de los Pueblos Indígenas, los derechos de las mujeres y los derechos de las generaciones futuras.

## **4. Mirando al futuro: Las Directrices de Tenencia en el contexto de crisis múltiples e interconectadas**

### ***4.1 Viejos y nuevos desafíos para la tenencia y el derecho a la tierra.***

Desde la aprobación de las Directrices de Tenencia en 2012 se han producido muchos acontecimientos y cambios. Si bien persisten muchos de los retos estructurales en materia de tenencia y gobernanza de la tenencia (como el acaparamiento de tierras, la concentración de la tierra, la discriminación estructural, la desigualdad de género, etc.), los acontecimientos de la última década han cambiado el contexto en el que deben aplicarse las Directrices. Por lo tanto, el uso y la aplicación de las Directrices de tenencia en la actualidad requiere abordar tanto los retos antiguos como los nuevos.

Hoy en día se reconoce ampliamente que el mundo se enfrenta a múltiples crisis interrelacionadas (alimentaria, sanitaria, ecológica, económica, política). Aunque la tierra, la pesca y la silvicultura no siempre ocupan el centro de atención del discurso público y de los medios de comunicación, se ven afectados de muchas maneras. Al mismo tiempo, abordar las cuestiones de tenencia con un enfoque basado en los derechos humanos y reconocer la variedad de derechos y sistemas de tenencia puede ser una parte importante de las respuestas a estas crisis. En los párrafos siguientes se describen brevemente algunas de las dinámicas más importantes que afectan al derecho a la tierra en la actualidad.

#### 4.1.1 Cambio climático y declive de la biodiversidad

Las crisis del cambio climático y la biodiversidad se han intensificado rápidamente en los últimos diez años. Los efectos del calentamiento global y los fenómenos meteorológicos extremos en las comunidades de todo el mundo y los retos que conllevan ya no pueden ignorarse. Del mismo modo, la rápida pérdida de biodiversidad y la destrucción desenfrenada de los ecosistemas plantean problemas dramáticos a la población rural. Al mismo tiempo, garantizar los derechos de tenencia y asegurar una distribución más equitativa de la tierra, la pesca y los bosques se consideran cada vez más contribuciones fundamentales para hacer frente a las crisis ecológicas.

Concretamente, el cambio climático y las crisis ecológicas estrechamente relacionadas (en particular, la pérdida de biodiversidad y la contaminación) afectan al derecho a la tierra y a otros derechos humanos relacionados con la tenencia de varias maneras, entre ellas:

- El acaparamiento de tierras y de recursos, y el consiguiente cambio en el uso de la tierra (deforestación, urbanización y “artificialización”, minería, actividades industriales, etc.) son

algunos de los principales motores del calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y la destrucción de ecosistemas;

- Los efectos del cambio climático y la destrucción de los ecosistemas suelen aumentar y exacerbar los conflictos por la tierra y la desposesión de las comunidades;
- La mitigación del cambio climático, así como la restauración y conservación de los ecosistemas, conllevan graves riesgos de intensificación de la desposesión de las comunidades;
- El cambio climático, la degradación de la tierra, la pérdida de biodiversidad y la destrucción de ecosistemas son utilizados por algunos actores con poder y recursos para justificar el despojo de comunidades y personas.

Al mismo tiempo, la realización del derecho a la tierra por parte de las comunidades y las personas es fundamental para su capacidad de actuar como administradores de los ecosistemas, así como para conservar, restaurar y utilizar de forma sostenible la tierra y la biodiversidad. Las Directrices de Tenencia pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de apoyar las prácticas sostenibles de uso y gestión de la tierra de las comunidades, incluso mediante reformas redistributivas por motivos sociales y medioambientales.<sup>56</sup> También son importantes para garantizar que se respeten y protejan los derechos de tenencia en el contexto de los programas de mitigación y conservación del cambio climático, incluida la aplicación de las llamadas “soluciones basadas en la naturaleza”. De hecho, la implementación de las promesas de “cero emisiones netas” de los Estados y las empresas y el aumento de los mercados de carbono y otros mecanismos de compensación conllevan graves riesgos de despojar a las personas y las comunidades de sus tierras, pesquerías y bosques.<sup>57</sup> La referencia explícita a las Directrices de Tenencia por parte de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) en su decisión sobre la Neutralidad de la Degradación de la Tierra es un ejemplo positivo, aunque persisten los riesgos relacionados con la tenencia.<sup>58</sup>

#### 4.1.2 Transformación de los sistemas alimentarios

Aunque los productores de alimentos a pequeña escala y las OSC que forman parte del movimiento de soberanía alimentaria llevan muchos años instando a una profunda transformación de los

---

<sup>56</sup> Las directrices sobre la tenencia, párr. 15.3.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo: Dooley K., Keith H., Larson A., Catacora-Vargas G., Carton W., Christiansen K.L., Enokenwa Baa O., Frechette A., Hugh S., Ivetic N., Lim L.C., Lund J.F., Luqman M., Mackey B., Monterroso I., Ojha H., Perfecto I., Riamit K., Robiou du Pont Y., Young V., 2022. The Land Gap Report 2022. Disponible en: [www.landgap.org](http://www.landgap.org); y <https://webelongotheland.org/index.php/brazil-injustice-carbon-markets>.

<sup>58</sup> Decisión 26/COP.14 de la CNULD.

sistemas alimentarios, esta cuestión se ha disparado a la cima de los debates nacionales e internacionales durante la pandemia de COVID desde 2020. De hecho, la crisis provocada por la pandemia y las respuestas de los gobiernos a la misma han dejado al descubierto las profundas desigualdades de muchas sociedades y los profundos problemas del sistema alimentario industrial. Sin embargo, a pesar del amplio reconocimiento del hecho de que las actividades extractivas, incluidas las empresas agroindustriales, son responsables de la destrucción de los ecosistemas y de que esto conduce a la aparición de nuevos patógenos, las respuestas internacionales y nacionales han proporcionado un apoyo puntual a las personas más vulnerables y marginadas, al tiempo que se han centrado en mantener las cadenas de valor mundiales. Esto ha sucedido a pesar de que los sistemas alimentarios locales han demostrado ser más resistentes, proporcionando alimentos a las comunidades y personas que se enfrentan a la escasez y la inseguridad alimentaria en el contexto del confinamiento (*lockdown*).<sup>59</sup> Además, los llamados programas de recuperación post-COVID en algunos países han incluido una reactivación de los enfoques de promoción de la inversión y las políticas favorables a las empresas, que han causado la marginación de la población y las comunidades rurales en décadas pasadas.<sup>60</sup>

La vulnerabilidad de las cadenas mundiales de suministro y de los sistemas de comercio de alimentos e insumos agrícolas ha quedado aún más al descubierto con la intensificación de la crisis alimentaria mundial por las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania en 2023, lo que ha intensificado las instancias para una transformación de los sistemas alimentarios.<sup>61</sup> Las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala y las OSC han hecho hincapié en repetidas ocasiones en que dicha transformación debería apoyar sistemas alimentarios localizados y sostenibles basados en la agroecología, un enfoque que ha sido aprobado tanto por la FAO como por el CSA.<sup>62</sup>

La tierra y los territorios son fundamentales en estos debates, pero rara vez ocupan un lugar destacado en este contexto. Un ejemplo son las recientemente adoptadas Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición, que sólo abordan de forma marginal el tema de la tierra.<sup>63</sup> Sin embargo, las organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y las

---

<sup>59</sup> Véase: [www.foodsovereignty.org/food-sovereignty-in-a-time-of-pandemic](http://www.foodsovereignty.org/food-sovereignty-in-a-time-of-pandemic).

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo: <https://focusweb.org/covid-19-updates>.

<sup>61</sup> FIAN Internacional (2022). War in Ukraine: Recurring Food Crises expose systemic Fragility. Disponible en: [www.fian.org/files/files/Ukraine\\_Report\\_fin\(1\).pdf](http://www.fian.org/files/files/Ukraine_Report_fin(1).pdf).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo: FAO (2019). Los diez elementos de la agroecología. Disponible en: [www.fao.org/3/ca7173en/ca7173es.pdf](http://www.fao.org/3/ca7173en/ca7173es.pdf); y CSA (2021). Recomendaciones normativas sobre enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores para una agricultura y unos sistemas alimentarios sostenibles que mejoren la seguridad alimentaria y la nutrición. Disponible en: [www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1402652](http://www.fao.org/agroecology/database/detail/es/c/1402652).

<sup>63</sup> CSA (2021). Las directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición. Disponible en: [www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/CFS\\_VGs\\_Food\\_Systems\\_and\\_Nutrition\\_Strategy\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/CFS_VGs_Food_Systems_and_Nutrition_Strategy_EN.pdf).



OSC han hecho hincapié en que una transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, localizados, justos y sociales requerirá la distribución equitativa de la tierra, la pesca y los bosques, así como la protección efectiva de los derechos de tenencia de las comunidades y las personas. Un ejemplo es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, MST) que ha señalado la conexión entre los impactos de la pandemia del COVID y la concentración de la tierra, y ha instado a reformas redistributivas como parte de la respuesta a la crisis, en particular la recesión económica y la escalada de desigualdades que conllevó.<sup>64</sup> Del mismo modo, las redes de OSC han instado a la adopción de políticas públicas que reduzcan la dependencia de los países de los insumos industriales externos a través de las cadenas de suministro mundiales y se centren más bien en apoyar los sistemas de producción, gestión y tenencia de los productores y productoras de alimentos a pequeña escala.<sup>65</sup>

#### 4.1.3 Conflicto, ocupación y guerra

Aunque la invasión rusa de Ucrania en 2022 y la guerra en curso han desencadenado una gran atención mediática y pública sobre la conexión entre los conflictos armados, el hambre y la malnutrición, esta realidad viene siendo destacada por diversas instituciones desde hace varios años. El informe El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI) de 2021 de la FAO, por ejemplo, nombraba los conflictos como uno de los principales motores de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.<sup>66</sup> Del mismo modo, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas ha dedicado su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos al tema de cómo las diferentes formas de violencia en los sistemas alimentarios perjudican a las personas y generan las condiciones que conducen a violaciones de los derechos humanos.<sup>67</sup>

Las conexiones entre su tierra y los conflictos, la ocupación y la guerra son múltiples y complejas. No solo las disputas por la tierra o su distribución desigual son factores que desencadenan conflictos armados, las guerras también suelen repercutir en los derechos de tenencia de muchas maneras, generando desplazamientos (temporales y/o permanentes), destrucción de ecosistemas y degradación de la tierra, entre otros.

---

<sup>64</sup> Véase el Plan de Emergencia del MST para la Reforma agraria popular, disponible en: <https://mst.org.br/2020/06/05/mst-lanca-plano-emergencial-de-reforma-agraria-popular>.

<sup>65</sup> Véase: [www.foodsovereignty.org/food-sovereignty-in-a-time-of-pandemic](http://www.foodsovereignty.org/food-sovereignty-in-a-time-of-pandemic).

<sup>66</sup> FAO (2021). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Disponible en: [www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/2021/es](http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/2021/es).

<sup>67</sup> Disponible en: [www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5240-conflict-and-right-food-report-special-rapporteur-right-food](http://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5240-conflict-and-right-food-report-special-rapporteur-right-food).

#### 4.1.4 La financiarización de la tierra y los territorios

Si bien el acaparamiento de tierras y de recursos ya era una preocupación importante en el momento de la elaboración y adopción de las Directrices de Tenencia (véase el capítulo 1.1), los últimos diez años han permitido comprender mejor los motores y las características de los tratos sobre tierras, así como sus repercusiones a corto plazo y sus implicaciones a más largo plazo. La investigación crítica reciente ha reconocido, por ejemplo, que algunas de las primeras estimaciones eran bastante elevadas, al tiempo que ha subrayado que los llamados acuerdos de tierras fallidos han tenido, en muchos casos, importantes repercusiones en los derechos de las comunidades locales.<sup>68</sup>

Uno de los aspectos que las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala, las OSC y los investigadores han identificado como especialmente relevante es el papel cada vez más importante de los actores y mercados financieros en el contexto de las transacciones de tierras, lo que a veces se denomina “financiarización”.<sup>69</sup> A través de este proceso, la tierra, la pesca, los bosques y otros recursos naturales se transforman en activos y “oportunidades de inversión” para los actores financieros, como bancos, fondos de inversión, empresas de gestión de activos, fondos de pensiones, etc. La financiarización aumenta los riesgos de abusos y violaciones de los derechos humanos para las comunidades, crea nuevas formas de desposesión, incrementa la concentración en manos de actores con poder y recursos, y crea retos adicionales para la rendición de cuentas de los actores estatales y no estatales.

Una característica importante de la financiarización es el uso de redes de inversión opacas en las que participan diversos actores (empresas implicadas en la producción, financiadores/inversores financieros, comerciantes y minoristas a lo largo de la cadena de valor, etc.) que están detrás de muchos acuerdos sobre la tierra y los hacen posibles en primer lugar. Es importante señalar que esto no solo afecta a la producción de productos básicos (agrícolas), sino también al desarrollo de infraestructuras, la minería, las actividades industriales, la urbanización, el turismo, la conservación, la mitigación del cambio climático, etc. Estas redes de inversión, que pueden incluir el uso de paraísos fiscales y centros financieros extraterritoriales, hacen que la atribución de

---

<sup>68</sup> Véase, por ejemplo: Saturnino M. Borrás, Jennifer C. Franco, Tsegaye Moreda, Yunan Xu, Natacha Bruna, Binyam Afewerk Demena (2022), The value of so-called 'failed' large-scale land acquisitions, *Land Use Policy*, volumen 119, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106199>; y [www.farmlandgrab.org/post/view/30541-what-happened-to-land-grabs-in-africa](http://www.farmlandgrab.org/post/view/30541-what-happened-to-land-grabs-in-africa).

<sup>69</sup> Véanse, por ejemplo: FIAN Internacional, Focus on the Global South, Transnational Institute (2020), *Rogue Capitalism and the Financialization of Territories and Nature*. Disponible en: [https://fian.org/files/files/Rogue\\_Capitalism\\_and\\_the\\_Financialization\\_of\\_Territories\\_and\\_Nature\\_\(1\).pdf](https://fian.org/files/files/Rogue_Capitalism_and_the_Financialization_of_Territories_and_Nature_(1).pdf); Madeleine Fairbairn (2014), 'Like gold with yield': evolving intersections between farmland and finance, *The Journal of Peasant Studies*, 41:5, 777-795, DOI: [10.1080/03066150.2013.873977](https://doi.org/10.1080/03066150.2013.873977); Jennifer Clapp, S. Ryan Isakson (2018), Risky Returns: The Implications of Financialization in the Food System. *Development and Change*, Volume 49, Issue 2, 437-460. <https://doi.org/10.1111/dech.12376>.

responsabilidades por abusos de los derechos humanos y delitos medioambientales sea más difícil tanto para la población local como para los gobiernos, al tiempo que exigen ampliar las intervenciones más allá del ámbito tradicional de las políticas de tierras, es decir, considerar las regulaciones financieras.

#### 4.1.4 Digitalización

El uso de la tecnología digital en el sector de la tierra ha aumentado sustancialmente desde la adopción de las Directrices de Tenencia y es promovido por gobiernos, instituciones internacionales y actores empresariales como una forma de aumentar la seguridad de la tenencia, la transparencia y la eficiencia de la administración de la tierra, y de proteger contra el fraude y la corrupción. A pesar de estas promesas, la digitalización relacionada con la tierra también ha provocado el menoscabo, o incluso la anulación, del disfrute de los derechos humanos.

Hay dos aspectos de vital importancia a la hora de considerar las tecnologías digitales en el contexto de la tierra: En primer lugar, las tecnologías digitales son fundamentales para obtener y hacer accesibles datos e información relacionados con la tierra de una ubicación específica (como la calidad del suelo, los resultados de la producción, la disponibilidad de agua, la cubierta forestal, los regímenes de precipitaciones, la evolución del precio de la tierra, etc.). Esto es clave para los inversores corporativos y permite a los intermediarios financieros de cualquier parte del mundo acceder a la información de una parcela de tierra en, por ejemplo, Colombia. En el proceso, la tierra se transforma en datos, lo que es funcional a su transformación en un activo invertible. En segundo lugar, la digitalización de los datos y la infraestructura de la administración de tierras, como los datos catastrales y los registros digitales, permite cada vez más transacciones de tierras en la esfera virtual, generando (potenciales) abusos de poder de quienes recopilan, gestionan y acceden a esa información.

Por lo tanto, la capacidad de recopilar, acceder, almacenar, procesar, analizar y utilizar datos relacionados con la tierra determina cada vez más quién controla la tierra y los recursos naturales relacionados. Investigaciones recientes de OSC han documentado algunas de las formas en que la digitalización reproduce los patrones existentes de exclusión, discriminación y desigualdad.<sup>70</sup>

Además de las preocupaciones relativas al acceso desigual a las tecnologías digitales y a los

---

<sup>70</sup> FIAN Internacional (2020). Disruption or Déjà Vu? Digitalization, Land and Human Rights. Case Studies from Brazil, Indonesia, Georgia, India and Rwanda. Disponible en: [www.fian.org/files/files/FIAN\\_Research\\_Paper\\_Digitalization\\_and\\_Land\\_Governance\\_final.pdf](http://www.fian.org/files/files/FIAN_Research_Paper_Digitalization_and_Land_Governance_final.pdf). Véase también GRAIN (2020). Digital fences: the financial enclosure of farmlands in South America. Disponible en: <https://grain.org/en/article/6529-digital-fences-the-financial-enclosure-of-farmlands-in-south-america>. IT For Change (2022). Recasting Land Tenure Rights in the Data Epoch: Insights from a Country Case Study of India. Disponible en: <https://itforchange.net/recasting-land-tenure-rights-data-epoch-insights-from-a-country-case-study-of-india>.

registros de tierras, un problema clave es la forma en que ciertos derechos de tenencia, como los derechos de uso, así como los derechos colectivos y consuetudinarios, se hacen invisibles, aumentando así la desposesión y los conflictos por la tierra. Mientras que las organizaciones de la sociedad civil de distintas partes del mundo se han dedicado a elaborar mapas participativos de abajo arriba, impulsados por la comunidad, en algunos casos utilizando Sistemas de Información Geográfica (SIG),<sup>71</sup> las asimetrías de poder a menudo hacen vanos tales esfuerzos cuando las zonas cartografiadas chocan con tierras reclamadas por empresas o el Estado.

Es importante destacar que los datos geospaciales y otros datos relacionados con la tierra se utilizan cada vez más para la planificación espacial y del uso de la tierra, incluso en el contexto de las respuestas al cambio climático, la conservación y la restauración de la tierra, yendo así más allá de lo que normalmente ha sido el ámbito de la administración y la gobernanza de la tierra. Como se describe en el capítulo 3.1, la introducción de un catastro medioambiental digital en Brasil, por ejemplo, ha creado nuevas formas de desposesión para las comunidades rurales.

#### 4.1.5 Género y justicia intergeneracional

Aunque el papel fundamental de las mujeres en la producción de alimentos, la agricultura, la pesca, la cría de ganado, la silvicultura y la realización del derecho humano a la alimentación y la nutrición está ampliamente reconocido y cada vez más, la discriminación estructural por género y la marginación de las mujeres y las niñas siguen siendo un problema importante, incluso en relación con la tenencia de los recursos naturales. Los avances en materia de derechos de la mujer son el resultado de una larga lucha de las mujeres, pero Las directrices pueden contribuir a lograr cambios. Los marcos jurídicos y políticos de muchos países, que siguen marginando y discriminando a las mujeres y las niñas, siguen siendo un reto persistente. La igualdad de género también es una cuestión que debe abordarse dentro de los sistemas consuetudinarios de tenencia mediante procesos adecuados y en el contexto del apoyo al reconocimiento y la protección de dichos sistemas, tal y como instan las Directrices de tenencia.

La tenencia segura y equitativa es también una cuestión central de la justicia intergeneracional y de la realización del derecho a la alimentación hoy y en el futuro. En muchos países, los jóvenes se enfrentan a dificultades para acceder a la tierra con el fin de producir alimentos para sí mismos y para otros, crear empleo y proteger el medio ambiente, debido al acaparamiento y la concentración

---

<sup>71</sup> Un ejemplo es Indonesia, donde un consorcio de organizaciones no gubernamentales ha elaborado mapas que abarcan una superficie de más de 10 millones de hectáreas de territorios de Pueblos Indígenas, véase FIAN Internacional (2020). Disruption or Déjà Vu? Digitalization, Land and Human Rights. Case Studies from Brazil, Indonesia, Georgia, India and Rwanda, capítulo III.2.

de tierras, el mal funcionamiento de los mercados de tierras, la falta de tierras, el acceso insuficiente a la información y la educación, la falta de acceso al crédito y a la asistencia técnica, y la escasa participación en el diálogo sobre políticas, entre otros. El acaparamiento de tierras, la violencia, la destrucción de los ecosistemas y la falta de perspectivas provocan además que muchos jóvenes abandonen las zonas rurales y emigren a zonas urbanas y a otros países. Garantizar el derecho a la tierra de los jóvenes es fundamental para brindarles oportunidades de construir una vida autodeterminada y digna, tanto a los hijos y nietos de los actuales productoras y productores de alimentos a pequeña escala, como a los jóvenes urbanos que quieren volver al campo. Es urgente dar a los jóvenes un futuro en la agricultura, la pesca, la ganadería y la transformación y distribución comunitarias de alimentos, para garantizar sistemas alimentarios sostenibles, localizados, sanos y justos que alimenten a las generaciones futuras.

#### 4.1.6 Violencia contra los defensores del derecho a la tierra.

En todo el mundo, las comunidades y organizaciones sociales que defienden sus tierras, pesquerías y bosques y se movilizan por la restitución y redistribución de la tierra son víctimas de amenazas, intimidación y violencia física. En los últimos años, el ascenso de gobiernos autoritarios y racistas en varios países ha expuesto aún más a las comunidades y movimientos a la represión y criminalización, así como a la violencia cometida por fuerzas estatales, grupos paramilitares o empresas privadas de “seguridad”. Algunos gobiernos han adoptado discursos, políticas y prácticas que justifican e incluso incitan a la violencia contra las organizaciones de base y los grupos marginados. Estos acontecimientos han conducido a un alarmante nivel de erosión de los derechos humanos y la democracia a escala nacional e internacional. En consecuencia, han cambiado los fundamentos para plantear reivindicaciones sobre la tierra y hacer campaña. El párrafo 4.8 de las Directrices de Tenencia, que insta a los Estados a respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de las campesinas y los campesinos, los Pueblos Indígenas, los pescadores, los pastores y los trabajadores rurales, sigue siendo, por tanto, extremadamente pertinente e importante.

#### 4.1.7 Desigualdad y concentración de la tierra

Como declaró Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, “la desigualdad define nuestro tiempo”.<sup>72</sup> La cuestión también ha sido reconocida como prioritaria por el CSA, que ha iniciado una corriente de trabajo sobre la Reducción de las Desigualdades para la Seguridad alimentaria y la

---

<sup>72</sup> Consulte: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1068611>.

Nutrición.<sup>73</sup> La distribución de la tierra, en particular, es un indicador clave de las desigualdades estructurales y la discriminación en las sociedades, y las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala de muchos países del mundo llevan décadas exigiendo reformas redistributivas que garanticen una amplia distribución equitativa de la tierra. Su presión ha contribuido a sentar las bases de un acuerdo intergubernamental sobre reforma agraria como resultado de la CIRADR de 2006.

Investigaciones recientes han confirmado lo que los Movimientos sociales de productoras y productores de alimentos a pequeña escala vienen denunciando desde hace mucho tiempo, a saber, que la desigualdad y la concentración de la tierra son problemas importantes, que han adquirido dimensiones insostenibles. De hecho, lo que demuestra esta investigación es que las estadísticas y métricas oficiales, como el coeficiente de Gini, no captan plenamente el grado de concentración de la tierra y que el alcance real del problema es incluso mayor de lo que se ha reconocido hasta ahora.<sup>74</sup> Además, la riqueza que se obtiene del valor de la tierra agrícola beneficia en gran medida a un pequeño número de grandes terratenientes. Ante estas realidades, abordar la concentración de la propiedad y el control de la tierra, la pesca y la silvicultura mediante la restitución y la redistribución se convierte en una cuestión urgente para superar las desigualdades estructurales y la discriminación dentro de las sociedades y alcanzar los objetivos de las Directrices de tenencia.

#### ***4.2 Las Directrices de Tenencia en un marco evolutivo de derechos humanos***

Los viejos y nuevos retos descritos en el capítulo anterior ponen de relieve que, si cabe, la pertinencia de las Directrices de tenencia y de las orientaciones que proporcionan ha aumentado. Aunque el contexto general ha cambiado indudablemente desde la adopción de las directrices, los principios y las orientaciones específicas que en ellas se establecen siguen siendo pertinentes e importantes. La dimensión de los retos y la imbricación de las crisis actuales apuntan además a la necesidad de una implementación integral y política para una gobernanza de los recursos naturales basada en los derechos humanos. El control de la tierra, la pesca y los bosques, así como su gestión y gobernanza, siempre han sido cuestiones profundamente políticas y siguen siéndolo hoy en día.

Las dificultades a la hora de aplicar las Directrices de Tenencia y los accidentados resultados diez años después de su adopción han hecho que se alcen voces – incluso por parte del antiguo presidente de las negociaciones, Gregory Myers – que afirman que las Directrices no son lo

---

<sup>73</sup> Consulte: [www.fao.org/cfs/workingspace/workstreams/inequalities-workstream/es](http://www.fao.org/cfs/workingspace/workstreams/inequalities-workstream/es).

<sup>74</sup> Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra/Oxfam (2020). Uneven Ground. Uneven Ground. Land Inequality at the Heart of Unequal Societies. Disponible en: [www.landcoalition.org/en/uneven-ground/report-and-papers](http://www.landcoalition.org/en/uneven-ground/report-and-papers).

suficientemente específicas y técnicas.<sup>75</sup> Se argumenta que las orientaciones proporcionadas no son lo bastante prácticas como para que el personal técnico sobre el terreno pueda aplicarlas fácilmente. En conversaciones con representantes de agencias de cooperación al desarrollo, el autor también ha oído la preocupación de que las directrices no abordan suficientemente algunas de las cuestiones emergentes, lo que implica que sería necesaria una revisión de las directrices. Si bien es cierto que algunos aspectos relevantes de la tenencia no se abordan explícitamente en las Directrices (por ejemplo, la digitalización) o no se tratan con la profundidad necesaria (por ejemplo, el cambio climático), es ilusorio pensar que una versión técnica de las Directrices de Tenencia sería adecuada para resolver las complejas cuestiones en torno a la tierra, la pesca y los bosques. Como se muestra en los ejemplos de casos, así como en los desafíos emergentes relacionados con la tenencia, y como reconocen las propias Directrices, avanzar hacia una gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos requiere abordar cuestiones estructurales y establecer prioridades claras, y ambas cosas son necesariamente políticas y requieren procesos democráticos participativos, en lugar de meras intervenciones técnicas.

En lugar de instar a una nueva versión “técnica” de las Directrices de Tenencia son erróneas, es importante entenderlas y utilizarlas como parte de un marco normativo en evolución. Desde su adopción, se han producido importantes avances en el reconocimiento de la estrecha interconexión entre los recursos naturales y los derechos humanos, así como en el reconocimiento de la tierra como un derecho humano, en particular de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. Los principales instrumentos de derechos humanos que abordan explícitamente el tema de la tierra son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales (DNUDC)<sup>76</sup>, la Recomendación general n° 34 sobre los derechos de las mujeres rurales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW),<sup>77</sup> Recomendación general n° 39. (2022) sobre los Derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas del CEDAW,<sup>78</sup> así como la Observación general n° 26 sobre La tierra y los derechos económicos, sociales y culturales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR).<sup>79</sup> Todos estos instrumentos hacen referencia a las Directrices de Tenencia y las complementan de manera importante. Varios de ellos, además, reconocen explícitamente la tierra como un derecho humano de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, así como de las mujeres rurales e indígenas. Las

---

<sup>75</sup> [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837721005937](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837721005937).

<sup>76</sup> Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1650694>. En particular los artículos 5 y 17.

<sup>77</sup> <https://undocs.org/CEDAW/C/GC/34>, en particular los párrafos 77 y 78.

<sup>78</sup> [www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigenous](http://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigenous), en particular los párrafos 56 y 57.

<sup>79</sup> Disponible en: [www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec12gc26-general-comment-no-26-2022-land-and](http://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec12gc26-general-comment-no-26-2022-land-and).

directrices, por lo tanto, deben implementarse de una manera global que integre el marco de derechos humanos en evolución, incluidos los instrumentos que se aprobaron antes de las directrices, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI),<sup>80</sup> que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. Entre otros, estos instrumentos proporcionan orientación para la interpretación de ciertas partes de las Directrices de tenencia, que pueden resultar ambiguas, y permiten establecer prioridades claras. Al igual que las propias Directrices, todos los instrumentos de derechos humanos mencionados instan a que los procesos de aplicación y la gobernanza de la tenencia se centren en los grupos marginados y les den prioridad.

---

<sup>80</sup> Disponible en: <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples>.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

Aunque la tierra, la pesca y los bosques han disminuido en la atención de los medios de comunicación, el público y los responsables políticos en los últimos años, la gobernanza y la gestión de los recursos naturales siguen siendo una cuestión central en las respuestas a los desafíos actuales. La FAO tiene un papel clave que desempeñar para garantizar que las Directrices de Tenencia, como parte de un marco internacional de derechos humanos en evolución, puedan realizar una contribución significativa en este contexto. Esto requiere cambiar el enfoque hacia actividades, intervenciones y proyectos que aborden las causas profundas de la desposesión y apoyen las contribuciones críticas que el acceso, el uso y el control de la tierra, la pesca y los bosques por parte de las campesinas y los campesinos, los pueblos indígenas, las pescadoras y los pescadores a pequeña escala, las pastoras y los pastores, las y los habitantes de los bosques y otras comunidades pueden hacer para superar el contexto actual de crisis múltiples e interrelacionadas.

En el décimo aniversario de las Directrices de Tenencia, organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala, Pueblos Indígenas, comunidades de base y sociedad civil de todo el mundo emitieron una declaración titulada “Pertenece a la tierra”.<sup>81</sup> En ella, se comprometen a impulsar la soberanía alimentaria y su potencial transformador para construir un mundo en el que se haga realidad el derecho de todas las personas a una alimentación adecuada, sana y culturalmente apropiada. Además, plantearon una serie de exigencias clave a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO.

El análisis de este documento informativo respalda el de estas organizaciones y grupos y pone de relieve la necesidad de que la FAO, así como los gobiernos y otras instituciones multilaterales, presten especial atención a las siguientes cuestiones:

1. Abordar la forma en que se distribuyen la tierra, la pesca y los bosques debe estar en el centro de cualquier esfuerzo serio para abordar las raíces de las crisis actuales y superar la pobreza y la desigualdad. Superar la distribución cada vez más desigual de los recursos naturales y la riqueza exige reformas agrarias redistributivas que promuevan una distribución equitativa y sostenible de la tierra y los recursos naturales, así como el reconocimiento efectivo, la protección y la restitución de las tierras y territorios ancestrales de los Pueblos Indígenas.
2. La importancia de los derechos y sistemas de tenencia colectivos y consuetudinarios para los modos de vida y la realización de los derechos humanos de las personas y comunidades de todo el mundo exige que se redoblen los esfuerzos para reconocerlos y protegerlos de forma que se tengan en cuenta las prácticas y valores consuetudinarios distintivos de las personas y

---

<sup>81</sup> Disponible en: [www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/ES\\_Pertenece-a-la-Tierra\\_10añosDT-1.pdf](http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/ES_Pertenece-a-la-Tierra_10añosDT-1.pdf).

comunidades que dependen de dichos sistemas de tenencia, así como sus concepciones de la justicia social y medioambiental. Esto debería incluir el fomento de la colaboración con las autoridades indígenas y otras autoridades consuetudinarias y el fortalecimiento de los derechos de tenencia de las mujeres, los jóvenes y otros grupos marginados dentro de estos sistemas.

3. Abordar la discriminación sistémica contra las mujeres y otros grupos de género y la falta de acceso, uso y control sobre la tierra, la pesca y los bosques por parte de los jóvenes, para garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de construir una vida autodeterminada y digna. Esto incluye dar prioridad a estos grupos en las políticas públicas para la protección legal de los derechos de tenencia, así como la restitución y redistribución de la tierra.
4. Para apoyar las contribuciones críticas que las productoras y los productores de alimentos a pequeña escala, los Pueblos Indígenas y otras comunidades, así como sus prácticas de gestión, desempeñan para responder al cambio climático, la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques basada en los derechos humanos – en particular la distribución equitativa y sostenible de estos recursos – debe incluirse como un componente clave en las políticas, programas y acciones que abordan el cambio climático, así como aquellos que apoyan la transformación de los sistemas alimentarios hacia la agroecología.
5. Los preocupantes niveles de violencia contra las defensoras y los defensores de los derechos humanos que trabajan en defensa de la tierra, la pesca y los bosques, especialmente las comunidades y los grupos que defienden colectivamente sus territorios, requieren marcos y mecanismos eficaces para protegerlos.
6. Ante la creciente evidencia de que los procesos de digitalización relacionados con los recursos naturales, como el uso de tecnologías digitales para la identificación, el registro, la administración y la gestión de los derechos de tenencia, conllevan graves riesgos para el acceso, el uso y el control de las personas y las comunidades sobre la tierra, la pesca y los bosques, las actividades y los programas en este sentido deben estar integrados en políticas de tenencia basadas en los derechos humanos e incluir evaluaciones independientes y participativas del impacto sobre los derechos humanos.
7. Aumentar los esfuerzos para apoyar los derechos de tenencia de las productoras y los productores de alimentos a pequeña escala, los Pueblos Indígenas y otras personas y comunidades en el contexto de conflictos, ocupación y guerra, incluyendo intervenciones para garantizar la restitución y/o compensación adecuada en caso de pérdida de tierras.
8. Establecer un mecanismo/marco de monitoreo global para evaluar regularmente la contribución de la implementación de las Directrices de Tenencia para la gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos. Dicho marco debería basarse en los principios de derechos humanos para garantizar la participación significativa y efectiva de las organizaciones de productoras y

productores de alimentos a pequeña escala, pueblos indígenas, trabajadoras y trabajadores, y otros grupos como titulares de derechos, basándose en el párrafo 3B6 de las Directrices de tenencia. Además, debe utilizar metodologías e indicadores que permitan un análisis exhaustivo de los factores que impulsan la desposesión, la discriminación y las desigualdades. Esto incluye identificar los niveles de concentración de la tierra y la violencia contra las defensoras y los defensores de los derechos sobre la tierra y evaluar los impactos de las políticas en todos los sectores relevantes sobre el acceso, el uso y el control de la tierra, la pesca y los bosques por parte de las productoras y los productores de alimentos a pequeña escala, los pueblos indígenas y otros grupos marginados, incluyendo la agricultura, la salud, el comercio, las finanzas, la inversión, la minería, el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y los datos y la tecnología, entre otros.