



Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2014

Nueva York, 23 de junio a 18 de julio de 2014

Tema 17 g) del programa provisional

**Cuestiones sociales y de derechos humanos:
derechos humanos**

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

En este informe, que se presenta de conformidad con la resolución 48/141, se realiza, desde la perspectiva de los derechos humanos, un análisis de cuestiones relacionadas con la tierra, particularmente en lo concerniente a la ordenación de tierras, las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de otros agentes. Además, se exponen los criterios que deben seguir los Estados al examinar cuestiones relacionadas con la tierra y los derechos humanos en el caso de grupos concretos y de los derechos humanos existentes.

* Documento presentado con retraso.

GE.14-07504 (S) 060814 070814



* 1 4 0 7 5 0 4 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–11	3
II. Cuestiones relacionadas con la tierra desde una perspectiva de derechos humanos	12–61	5
A. Normas y obligaciones de derechos humanos	12–14	5
B. Obligaciones de los Estados en el marco de las cuestiones relacionadas con la tierra.....	15–34	6
C. Obligaciones con grupos concretos	35–53	9
D. Obligaciones de las empresas	54–57	14
E. Normas aplicables de derecho internacional humanitario, derecho penal internacional y derecho internacional de los refugiados.....	58–61	15
III. El camino a seguir en el ámbito de las cuestiones relacionadas con la tierra.....	62–71	16
A. Aplicación de un enfoque de derechos humanos a las cuestiones relacionadas con la tierra.....	62–66	16
B. Seguridad de la tenencia de la tierra	67–71	17
IV. Conclusiones y recomendaciones	72–80	18

I. Introducción

1. Las cuestiones de la tierra relacionadas con los derechos humanos suscitan cada vez más preocupación en el mundo en desarrollo y desarrollado. El afán existente en todo el mundo por conseguir tierra ha repercutido en varios derechos humanos fundamentales y ha obligado a los gobiernos a dar la máxima prioridad a las cuestiones de la tierra en sus programas. Las crecientes preocupaciones en relación con la inseguridad alimentaria, el cambio climático, la utilización sostenible de los recursos naturales y el rápido proceso de urbanización han dado lugar a que se preste más atención al modo en que la tierra se distribuye, se utiliza, se controla y se ordena. Las presiones sobre la tierra son diversas y se enmarcan en un largo contexto histórico, lo que se conjuga con una creciente presión sobre los recursos limitados.

2. La población de todo el mundo depende del acceso a la tierra y los recursos naturales para garantizar su supervivencia y sus medios de subsistencia. El aumento de la población y la pérdida de tierras cultivables como consecuencia de la degradación y la producción de "cultivos comerciales" o biocombustibles han generado una intensa competencia por las tierras agrícolas¹. Aunque resulta difícil obtener datos fiables y detallados, algunas fuentes indican que las adquisiciones de tierras agrícolas en gran escala por inversionistas nacionales y extranjeros dieron lugar a la venta o el arrendamiento de millones de hectáreas de tierra entre 2000 y 2010, principalmente en países en desarrollo de África, Asia y América Latina².

3. Esa situación produce efectos especialmente negativos para los derechos humanos de la mujer. Las estructuras sociales que fomentan la discriminación por razones de género, con diferencias de poder profundamente enraizadas, confieren a la mujer un menor grado de acceso, de control y de utilización respecto de la tierra y otros recursos productivos.

4. Las presiones y preocupaciones ambientales frecuentemente son el origen de un conflicto entre quienes dependen de la tierra para su subsistencia y otros interesados que tal vez deseen utilizar los recursos naturales para fines distintos, incluida la obtención de beneficios. El hecho de que no se impida ni se mitigue la degradación del medio ambiente limita aún más el acceso a la tierra, especialmente en el caso de las personas que viven en zonas marginales, como las zonas áridas y semiáridas o las zonas que pueden sufrir inundaciones o erosión a causa de la elevación del nivel del mar.

5. Según ciertas estimaciones, en los 20 últimos años entre 280 y 300 millones de personas de todo el mundo se han visto afectadas por desplazamiento relacionados con el desarrollo³; en otras palabras, anualmente 15 millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares y sus tierras para dar paso a grandes proyectos de desarrollo y empresariales⁴, como la construcción de presas hidroeléctricas, minas e instalaciones de petróleo y de gas o centros turísticos de lujo. En las zonas urbanas han proseguido los desalojos motivados por el "embellecimiento" de las ciudades e importantes acontecimientos deportivos.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Earthscan, "El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo" 2011; puede consultarse en <https://webapps.unog.ch/csd/jip.nsf>.

² Véase el Proyecto Land Matrix en <http://landmatrix.org> //.

³ Leilani Farha, *Forced Evictions: Global Crisis, Global Solutions* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), 2011) (puede consultarse en www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3187), pág. 17.

⁴ *Ibid.*

6. La migración rural y urbana también presiona sobre el acceso al suelo de las ciudades. La mala gestión de la planificación urbana es frecuentemente la causa del aumento del precio del suelo y de la polarización socioeconómica, particularmente a partir de los procesos de gentrificación urbana. Los ocupantes informales suelen ser desplazados hacia los barrios de tugurios, en los que se carece de infraestructuras básicas y las condiciones de vida son deficientes, ya que no se tiene acceso a la energía, al agua potable ni al saneamiento.

7. Las cuestiones relacionadas con la tierra influyen en las situaciones de emergencia, como los conflictos armados y los desastres naturales. Se estima que, a finales del 2012, había 45,2 millones de personas desplazadas por la fuerza⁵. La débil gobernanza de la tierra puede incrementar los efectos de los desastres y el riesgo de conflicto⁶.

8. Las decisiones relacionadas con la tierra pueden afectar directa o indirectamente a diversos derechos civiles y políticos. El derecho a la vida puede verse amenazado cuando la contaminación de la tierra pone a las comunidades locales en una situación de riesgo para su salud y de mayores tasas de mortalidad. Los defensores de los derechos humanos que se ocupan de las cuestiones de la tierra frecuentemente son objeto de amenazas contra su vida mediante ataques violentos y sistemáticamente sufren hostigamiento.

9. Los derechos a intervenir en la vida cultural y a la libertad de religión, de opinión, de expresión, de reunión y de asociación son esenciales para una participación libre, activa y verdadera en la adopción de decisiones relacionadas con la tierra. La detención arbitraria o el uso excesivo de la fuerza contra los movimientos de los sin tierra que ocupan terrenos de manera no violenta, los ocupantes informales que protestan contra los desalojos o los campesinos que exigen una distribución más equitativa de la tierra constituyen violaciones de esos derechos. También pueden cometerse violaciones cuando se deniega el acceso a lugares utilizados para celebraciones culturales, actos de culto y rituales espirituales. Las violaciones de derechos pueden verse agravadas cuando no existen mecanismos independientes o eficaces de solución de controversias o de presentación de quejas que incluyan recursos efectivos para reclamar tierras e impugnar las medidas ilegales adoptadas por el Estado o agentes privados.

10. Los derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la alimentación, la vivienda, el agua, la salud, el trabajo y un nivel de vida adecuado, se ven directamente afectados por las decisiones sobre la ordenación de la tierra. Esas decisiones pueden garantizar el disfrute de tales derechos o dar lugar a un debilitamiento de las redes de protección social y, de esa manera, obstaculizar el ejercicio efectivo de esos derechos. El acceso a la tierra y a los recursos productivos puede constituir el medio apropiado para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una alimentación adecuada. Por el contrario, el derecho a una alimentación adecuada puede resultar violado cuando el acceso a la tierra productiva o la utilización de esta se ve restringido para aquellos cuyo acceso a la alimentación depende de la producción de alimentos de la tierra, como los pequeños agricultores y los agricultores sin tierra, los pastores, los pescadores y los pueblos indígenas.

11. En las zonas rurales y periurbanas la tierra es un factor determinante para el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada. La falta de seguridad respecto de la tenencia de la tierra y los desalojos forzosos de las tierras ponen en una situación de riesgo el disfrute de ese derecho. Los derechos sanitarios y el estado de salud también pueden correr riesgos cuando los desalojos, los desplazamientos y las reinstalaciones privan a las personas

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Desplazamiento. El nuevo reto del siglo XXI*. ACNUR, *Tendencias globales 2012* (Ginebra, 2013) (puede consultarse en <https://webapps.unog.ch/csd/jip.nsf>), pág. 1.

⁶ ONU-Hábitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (Nairobi, 2010).

afectadas del acceso a los centros y servicios de salud⁷. La contaminación de la tierra por el vertido de desechos tóxicos también puede menoscabar el disfrute del derecho a la salud de los residentes, al igual que la deficiente ordenación de la tierra puede afectar negativamente al derecho al agua y al saneamiento.

II. Cuestiones relacionadas con la tierra desde una perspectiva de derechos humanos

A. Normas y obligaciones de derechos humanos

12. Hasta la fecha, el derecho internacional de los derechos humanos no ha establecido un "derecho humano a la tierra" con carácter universal. Algunos instrumentos internacionales hacen referencia a la tierra; por ejemplo, en el artículo 11, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 14, párrafo 2 g), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se hace referencia expresa a la tierra en relación con el derecho a la alimentación y los derechos de las mujeres de las zonas rurales, respectivamente. La regulación de la mayoría de las cuestiones relacionadas con la tierra se deja al derecho nacional⁸. En algunos países, el derecho nacional reconoce un derecho a la tierra. En las jurisdicciones nacionales, las personas pueden disfrutar de varios derechos relacionados con la tierra y la propiedad, incluidos los relacionados con el acceso a ambas, su utilización, su control y su transferencia. La mayoría de los países establecen algún sistema de registro de la tierra. En los planos nacional y local, los sistemas de tenencia de la tierra están constituidos por múltiples normas, leyes, usos, tradiciones, percepciones y reglamentos. No obstante, en muchos casos las leyes y los fallos judiciales nacionales van en contra de las obligaciones en materia de derechos humanos. En este contexto, el examen de las cuestiones relacionadas con la tierra desde una perspectiva de derechos humanos permite no solo aclarar las obligaciones, sino también alcanzar objetivos de desarrollo y de carácter humanitario, erradicar la pobreza y ejercer de manera efectiva los derechos humanos.

13. Los mecanismos regionales de derechos humanos también hacen referencia a los vínculos existentes entre los derechos humanos, la tierra y la propiedad. Ciertos mecanismos regionales, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales, se han ocupado de las cuestiones relacionadas con la tierra⁹.

14. Los órganos de vigilancia de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales se han ocupado de cuestiones relacionadas con la tierra en el marco de la no discriminación y los derechos a una vivienda adecuada, la alimentación, el agua, la salud, el saneamiento, el

⁷ Farha, *Forced Evictions* (véase la nota 3), pág. 68.

⁸ Olivier De Schutter, "The emerging human right to land", *International Community Law Review*, vol. 12, 2010, pág. 305.

⁹ Véanse, por ejemplo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya*, 4 de febrero de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, 31 de agosto de 2001; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kehaya and Others v. Bulgaria*, 12 de enero de 2006; y Comité Europeo de Derechos Sociales, *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, 21 de marzo de 2012.

trabajo, la libertad de opinión y de expresión, los derechos de los pueblos indígenas, la libre determinación y el derecho a participar en los asuntos públicos y la vida cultural.

B. Obligaciones de los Estados en el marco de las cuestiones relacionadas con la tierra

15. Los Estados, en su calidad de garantes primarios de derechos, tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de las personas que están bajo su jurisdicción.

16. Las leyes, las normas y los usos nacionales determinan el modo en que la tierra se utiliza, se controla y se transfiere. El reconocimiento legal de los títulos individuales sobre la tierra refuerza, por consiguiente, la seguridad de la tenencia. No obstante, cuando el derecho escrito no reconoce los derechos de tenencia ejercitados de manera consuetudinaria o subsidiaria, la expedición de títulos individuales puede, de hecho, menoscabar el acceso y el control de la tierra por las personas cuyos medios de subsistencia dependen de ella. Las leyes discriminatorias en materia de herencia, incluidas las normas consuetudinarias, frecuentemente menoscaban el acceso equitativo a la tierra en el caso de las mujeres y las niñas¹⁰.

17. El establecimiento de normas nacionales para la protección de los derechos humanos en los acuerdos internacionales sobre las inversiones y transacciones relacionadas con la tierra es una obligación primordial del Estado de acogida (el Estado en que realiza actividades una empresa multinacional). Al mismo tiempo, el Estado de origen (a saber, el Estado en que una empresa multinacional tiene su sede o está constituida) tiene también algunas obligaciones a los efectos de regular el comportamiento de sus empresas cuando realicen actividades a nivel mundial. En directriz 3.2 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, aprobadas por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se indica que "cuando se trate de sociedades transnacionales, los Estados de origen tienen un papel que desempeñar para ayudar tanto a las empresas como a los Estados de acogida con el fin de asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia". Los órganos creados en virtud de tratados interpretan cada vez más que los instrumentos de derechos humanos tienen repercusiones para los Estados de origen de las empresas multinacionales¹¹.

18. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación propuso en su momento un conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos en el contexto de las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala¹². Además, formuló recomendaciones sobre el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia, que eran esenciales para el goce del derecho a la alimentación¹³.

19. En el Artículo 1, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas se dispone que los Estados Miembros habrán de tomar medidas conjuntas o separadamente para "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Además, los Estados Miembros han de velar por

¹⁰ A/65/281, párr. 30.

¹¹ CCPR/C/DEU/CO/6, párr.16.

¹² Véase el documento A/HRC/13/33/Add.2.

¹³ Véase el documento A/65/281.

que, en su comportamiento, las organizaciones multilaterales de las que sean miembros, incluidas las organizaciones financieras o comerciales internacionales, eviten que se produzcan efectos negativos en los derechos humanos en relación con la tierra y deben adoptar políticas con miras al ejercicio efectivo de tales derechos.

20. La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a las cuestiones relacionadas con la tierra sirve de orientación a los Estados y otros agentes para el cumplimiento de sus obligaciones en este contexto. Algunos de los principales elementos se explican a continuación.

1. Libre determinación

21. Los derechos a la libre determinación y a la libertad de circulación pueden infringirse cuando no se permite a quienes viven bajo ocupación o sufren marginación disponer libremente de sus recursos naturales, incluida la tierra, sobre todo cuando tales recursos son sus medios de subsistencia. Esos derechos también se contravienen cuando se imponen restricciones al regreso voluntario de los desplazados a sus hogares de origen sin una justificación legítima y sin ajustarse a un procedimiento debidamente establecido.

22. En el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Para alcanzar sus fines, todas las personas pueden disponer libremente de su tierra y sus recursos y, en ningún caso, se deberá privar a ninguna persona de sus medios de subsistencia, incluidos los que dimanen de la tierra¹⁴.

2. No discriminación e igualdad

23. Los principios de no discriminación y de igualdad son fundamentales para el ejercicio y el disfrute de los derechos humanos, incluidos los relacionados con el acceso a la tierra, su utilización y su control.

24. En el derecho internacional de los derechos humanos, por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos¹⁵. En lo que atañe al reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de los derechos humanos, nadie puede ser sometido a discriminación de hecho o de derecho por razones de raza, color, ascendencia, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, étnico o social, patrimonio, discapacidad, nacimiento u otra condición. Eso se aplica también a las cuestiones relacionadas con la tierra¹⁶.

¹⁴ Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 21.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Recomendación general N° 20 (E/C.12/GC/20), párr. 7.

¹⁶ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 1) y 3; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1 1); y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 5 2). Véanse también Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 28; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 20, párr. 25, y N° 15, párr. 16 c); y directriz 8 de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

25. Además, todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, lo que abarca todas las cuestiones relacionadas con la tierra¹⁷.

26. No obstante, la persistencia de la discriminación, en particular la discriminación con profundas raíces sociales, lo que incluye las diferencias por razones de casta y el sexismo, ha dado lugar a una grave situación de denegación del acceso a la tierra y del control de esta. Ciertos instrumentos de derechos humanos prohíben expresamente la discriminación en relación con la propiedad y la vivienda.

27. Reconociendo que el hecho de impedir la discriminación formal no cambiaría necesariamente la situación de las personas ni de los grupos afectados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 20, señaló que, para eliminar la discriminación sustantiva, se debía prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufrían injusticias históricas o eran víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que recibían las personas en situaciones similares. Ello requería que los Estados adoptasen de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generaban o perpetuaban la discriminación sustantiva o *de facto*.

3. Derecho a la vida

28. El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan a todo ser humano el derecho inherente a la vida y la protección contra la privación arbitraria de la vida. En este contexto, a los efectos del pleno disfrute de ese derecho nadie debe ser privado de sus medios de subsistencia, incluidos los dimanantes de la tierra¹⁸. En su Observación general N° 6, el Comité de Derechos Humanos señaló que sería oportuno que los Estados partes tomaran todas las medidas posibles para aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias¹⁹.

4. Derecho a un nivel de vida adecuado

29. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. En determinadas circunstancias, la tierra puede ser un elemento esencial para la mejora de las condiciones de existencia²⁰.

5. Protección contra el hambre

30. El "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" se consagra en el artículo 11, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

¹⁷ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 7; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26; y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 15. En lo concerniente a los derechos de las minorías, véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 23, párr. 7. En lo concerniente a los derechos de la mujer, véase Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 15, párrs. 2 y 4.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005. En relación con los desalojos forzosos, véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7, párr. 4.

¹⁹ HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), pág. 209, párr. 5.

²⁰ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 4, párr. 8, N° 12, párr. 12, N° 14, párr. 27, y N° 15, párr. 16 d).

Sociales y Culturales. Con objeto de que toda persona pueda disfrutar plenamente de ese derecho, los Estados han de adoptar, individualmente y por conducto de la cooperación internacional, las medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, lo que incluye el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

6. Derecho a un recurso efectivo

31. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales y humanos reconocidos por el derecho nacional o internacional, incluidos los relacionados con la tierra²¹. Esto resulta particularmente importante en los casos de reclamaciones contradictorias de tierras y de desalojos y desplazamientos.

7. Libertad de opinión, expresión, reunión y asociación

32. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, reunión pacífica y asociación. Ello incluye las cuestiones relacionadas con la tierra²².

8. Derecho a participar en los asuntos públicos

33. Toda persona tiene el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, como, por ejemplo, en la adopción y aplicación de políticas y decisiones gubernamentales, incluidas las relativas a la tierra²³.

34. Sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, esta tiene derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles, incluidos los relacionados con la tierra²⁴.

C. Obligaciones con grupos concretos

1. Mujeres

35. En el artículo 14, párrafo 2, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a los créditos

²¹ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3; y Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 6.

²² Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 19 y 20; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 19 a 21; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 d) viii), y ix); y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 9.

²³ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25 a); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 c); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 7; y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 29.

²⁴ Véase Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14, para. 2 a), leído conjuntamente con el art. 14, párr. 2 g).

y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y a recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.

36. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados han afirmado reiteradamente la igualdad de derechos de la mujer en relación con su acceso a la tierra y la utilización y el control de esta. En su Observación general N° 16, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que la mujer tenía derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con el hombre y acceder a los recursos necesarios a tal efecto. En su Recomendación general N° 21, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer subrayó, además, que, en lo tocante a la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares en relación con la tierra, en los países que estaban ejecutando un programa de reforma agraria o de redistribución de la tierra entre grupos de diferente origen étnico, debía respetarse cuidadosamente el derecho de la mujer, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la del hombre de la tierra redistribuida.

37. La denegación de autonomía jurídica es frecuentemente un obstáculo para el control de la tierra por la mujer. En su Recomendación general N° 21, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó que, cuando la mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o solo puede hacerlo con el consentimiento o el aval del marido o un pariente varón, se le niega su autonomía jurídica. Sobre la base de esa observación, el Comité solicitó que todos los Estados partes avanzasen paulatinamente hacia una etapa en que, mediante su decidida oposición a las nociones de la desigualdad de la mujer en el hogar, cada país retirase sus reservas a los artículos pertinentes de la Convención y legislase e hiciese cumplir la legislación necesaria para dar cumplimiento a la Convención. En su Observación general N° 28, el Comité de Derechos Humanos manifestó que no se podía restringir en razón del estado civil o por otra causa discriminatoria la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles.

38. El Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la FAO han destacado la necesidad de que los Estados tomen las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio²⁵, durante el matrimonio y y en caso de disolución del mismo²⁶. En este sentido, los Estados han de garantizar los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes²⁷.

39. En los últimos años, muchos países han derogado leyes en las que se identificaba al esposo como el cabeza de familia y se limitaba la capacidad de la esposa para administrar los bienes de la familia. En la práctica, el concepto de "cabeza de familia" muestra un estrecho paralelismo con el concepto de autoridad marital, aunque enmarcado en una terminología es más neutra respecto del sexo. Aunque, en ocasiones, se considera que las mujeres son cabezas de familia, ese caso suele ser más frecuente cuando no existe ningún hombre. A este respecto, el concepto de "cabeza de familia" entraña una actitud de prejuicio contra la mujer. Tal como destacó la FAO, "aunque los programas de reforma agraria en los que la familia es la unidad beneficiaria y los títulos de propiedad de la tierra se expiden a nombre de los cabezas de familia (varones) pueden permitir a los miembros

²⁵ ACNUDH – ONU-Mujeres, *Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources*, Ginebra y Nueva York, 2013, pág. 36. Véase también FAO, *Género y legislación: los derechos de la mujer en la agricultura*, Estudio legislativo N° 76 de la FAO, edición revisada, Roma, 2007, pág. 24.

²⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23, párr. 4.

²⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 15, párr. 2, y 16, párr. 1 c) y h).

femeninos del hogar acceder a la tierra, también pueden menoscabar su poder de negociación y, por ende, su posición social²⁸.

40. Por consiguiente, es esencial que se proteja y se promueva la igualdad de derechos del hombre y la mujer respecto del disfrute de todos los derechos humanos, incluidos los relativos a la tierra²⁹. Es de especial importancia que los Estados adopten todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos concernientes al matrimonio y las relaciones familiares. En este contexto, los Estados han de garantizar los mismos derechos de ambos cónyuges en materia titularidad, adquisición, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, incluidos los relativos a la tierra³⁰.

2. Niños

41. Los niños frecuentemente dependen de las personas que los atienden para satisfacer sus necesidades básicas, como los servicios de salud, la educación, la alimentación adecuada, el agua potable y el saneamiento y, por consiguiente, son vulnerables a la pérdida de medios de subsistencia de las personas que los atienden en el caso de una tenencia insegura o la pérdida de acceso a la tierra. Además, los niños y, en particular, las niñas, los niños y niñas adoptados y los niños y niñas nacidos fuera del matrimonio sufren frecuentemente discriminación por lo que respecta a la herencia y el acceso a la tierra de la familia. Incluso cuando los derechos sobre la tierra no son en sí mismos discriminatorios contra la mujer, los niños y niñas adoptados o los niños y niñas nacidos fuera del matrimonio, la falta de acceso a la justicia suele ser un obstáculo de primer orden para poder reclamar una herencia o las reclamaciones de tierras pueden resolverse utilizando sistemas jurídicos informales que no protegen necesariamente sus derechos³¹. En su Observación general N° 11, el Comité de los Derechos del Niño da más detalles sobre los derechos de los niños indígenas, subrayando la importancia cultural de la tierra:

En el caso de los niños indígenas cuyas comunidades conservan un modo de vida tradicional, la utilización de las tierras tradicionales reviste considerable importancia para su desarrollo y el disfrute de su cultura. Los Estados partes deberían estudiar con detenimiento la importancia cultural de las tierras tradicionales y de la calidad del medio ambiente natural al proteger, en toda la medida de lo posible, el derecho del niño a la vida, a la supervivencia y al desarrollo³².

3. Pueblos indígenas

42. El derecho internacional de los derechos humanos regula derechos concretos de los pueblos indígenas y su relación con sus tierras o territorios ancestrales. Los artículos 7, párrafo 1, y 13 a 19 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169) de la

²⁸ FAO, *Género y legislación* (véase la nota de pie de página 25), pág. 24.

²⁹ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 3; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 2 a); Comisión de Derechos Humanos, resoluciones 2000/13, 2001/34, 2003/22, 2004/21 y 2005/25; Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, resoluciones 1997/19 y 1998/15; y Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, resolución 42/1. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 16, párr. 28, y N° 12, párr. 26.

³⁰ Véanse Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 16, párr. 1 c) y h), y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones generales N°s 21 y 27, y Recomendación general N° 21, párrs. 25 a 27.

³¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ONU-Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-based Engagement*, Nueva York, septiembre de 2012.

³² CRC/C/GC/11, párr. 35.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los artículos 8 b), 19, 25 a 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas definen los derechos de la tierra en relación con los pueblos indígenas, examinando particularmente los aspectos colectivos de tales derechos. En el artículo 26, párrafo 1, de la Declaración se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido, al tiempo que en el artículo 26, párrafo 2, se hace referencia a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización. En el artículo 26, párrafo 3, se dispone que los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. En el artículo 27 se dispone asimismo que los Estados establecerán y aplicarán un proceso para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos.

43. Los derechos de los pueblos indígenas respecto de las tierras, los territorios y los recursos también se han incluido en varios instrumentos internacionales sobre el medio ambiente. A este respecto, cabe mencionar las disposiciones del artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en que se proclama el derecho de los pueblos indígenas a sus conocimientos tradicionales.

44. Los pueblos indígenas disfrutan del derecho a sus tierras, territorios y recursos ancestrales y tienen derecho a tomar parte en la adopción de decisiones que afectan a esas tierras³³. Los tribunales regionales de derechos humanos han reconocido el derecho a la tierra de otros grupos, como las comunidades tribales, quienes mantienen una relación especial con la tierra, similar a la de los pueblos indígenas.

45. Históricamente los pueblos indígenas han sufrido por regla general violaciones de los derechos humanos en las controversias relacionadas con la tierra. Su modo de vida está estrechamente vinculado a las relaciones tradicionales con las tierras, los territorios y los recursos naturales ancestrales. Dependen de sus tierras ancestrales para la supervivencia de su cultura y para la pesca, la caza, las actividades extractivas, las festividades culturales y los rituales espirituales. El hecho de privarles de su acceso a la tierra puede entrañar una denegación de su propia identidad y de su existencia como pueblo³⁴.

46. Los pueblos tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido. Los Estados tienen las obligaciones correlativas de no desplazar de sus tierras a los pueblos indígenas, asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos y protegerlos frente a las interferencias y medidas perjudiciales adoptadas por terceros, incluidas las empresas³⁵. Ese reconocimiento también debe incluir el concepto del "consentimiento libre, previo e informado", según el cual una comunidad tiene el derecho a no dar su consentimiento a propuestas de proyectos que puedan afectar a las tierras que consuetudinariamente posee, ocupa o utiliza de otra manera.

4. Defensores de los derechos humanos

47. Los defensores de los derechos humanos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la tierra y propugnan reformas agrarias, se oponen a proyectos urbanísticos en gran escala y defienden los derechos de las víctimas, incluidos los miembros de los movimientos campesinos y los abogados especializados en derechos humanos, con frecuencia son objeto

³³ Véanse el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

³⁴ A/HRC/4/32, párr. 49. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21, párr. 36.

³⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, arts. 10, 26 a 30 y 32.

de estigmatización y criminalización y excepcionalmente de amenazas contra su integridad física o la de sus familiares. Su labor los convierte en un blanco para quienes se oponen al acceso equitativo a la tierra, para los intereses creados de las empresas, para los grupos armados y para los funcionarios corruptos de los Estados³⁶.

48. La criminalización de las protestas sociales vinculadas a cuestiones relacionadas con la tierra es un motivo de preocupación, ya que puede ser utilizada indebidamente para restringir los derechos a la libertad de opinión y expresión y de reunión pacífica, que no son solo libertades públicas fundamentales, sino también mecanismos esenciales para que los defensores reivindiquen otros derechos.

49. Además, los defensores de los derechos humanos de la mujer que propugnan la igualdad de acceso de la mujer a la tierra se enfrentan con frecuencia a violaciones que pueden guardar relación con el género, como la violencia sexual, las denuncias de brujería y hechicería, la estigmatización, el ostracismo y el hostigamiento. Las mujeres pueden sufrir esas violaciones en su familia y su comunidad cuando se oponen a los usos, percepciones y prácticas de carácter discriminatorio³⁷. Las mujeres sin pareja, las viudas, las divorciadas, las mujeres de edad, las pertenecientes a minorías sexuales y las que viven en marcos no tradicionales son particularmente vulnerables a la violencia y a los malos tratos tanto en su calidad de defensoras de derechos humanos que afectan a cuestiones relacionadas con la tierra como en su calidad de reivindicadoras de derechos relacionados con la tierra y el patrimonio. Por ello, debe entenderse que la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos se refiere a toda persona que, de manera individual o conjunta, realiza actividades para promover o proteger los derechos humanos, incluidos los que afectan a cuestiones relacionadas con la tierra.

5. Desplazados internos, refugiados, repatriados y ocupantes secundarios

50. Los desplazados internos, refugiados, repatriados y ocupantes secundarios, así como las comunidades de acogida de campamentos de desplazados internos o refugiados, tropiezan con diferentes problemas que afectan a derechos relacionados con la tierra. A los desplazados internos y refugiados que regresan se les puede negar la restitución de sus tierras y su patrimonio, al tiempo que los ocupantes secundarios se enfrentan al desalojo o la reinstalación al regreso de los propietarios iniciales³⁸.

51. De conformidad con el principio 14.2 de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben garantizar, en particular, que las mujeres, las poblaciones indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas de edad, los discapacitados y los niños estén adecuadamente representados e incluidos en los procesos de adopción de decisiones sobre la restitución, así como que dispongan de la información y los medios necesarios para participar en ellos de forma efectiva. Se debe prestar especial atención a las necesidades de las personas vulnerables, como las personas de edad, las mujeres solteras que sean cabezas de familia, los niños separados o no acompañados y las personas con discapacidad³⁹.

52. En las normas sobre los refugiados y desplazados se reconocen sus derechos a la vivienda y al patrimonio y se destaca que es esencial garantizar tales derechos con miras a la paz, la estabilidad, el desarrollo económico y la justicia a largo plazo. La Convención

³⁶ Véase el documento A/68/262.

³⁷ A/HRC/19/55, párrs. 123 a 126. Véase también el documento A/HRC/4/37, párr. 45.

³⁸ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Humanitarian Update*, volumen VI, N° V, mayo de 2004, pág. 4. Véase también el documento A/67/931 y ONU-Hábitat, *Land and Property in Disaster and Conflict*, Nairobi, 2009.

³⁹ E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo.

sobre el Estatuto de los Refugiados incluye disposiciones sobre los derechos de los refugiados a la residencia, el patrimonio, la vivienda y la libertad de circulación, las cuales se hacen extensivas a la tierra. Además, los Principios rectores de los desplazamientos internos⁴⁰ y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas contienen orientaciones sobre las medidas que han de adoptarse para hacer efectivos los derechos de los desplazados y refugiados a la restitución de sus viviendas, su patrimonio y sus tierras.

6. Pequeños agricultores, pastores y pescadores artesanales, incluidas las personas sin tierra

53. Para su supervivencia y la obtención de medios de subsistencia, los pequeños agricultores, los pastores y los pescadores artesanales, incluidas las personas sin tierra, dependen del acceso a la tierra, incluidas las tierras agrícolas y de labranza, los pastizales y las zonas de pesca. Un creciente número de ellos se enfrenta a amenazas y a obstáculos al acceso. Frecuentemente no se tiene en cuenta su tenencia de tierras con carácter consuetudinario, temporal y/o subsidiario cuando tales tierras son adquiridas por grandes propietarios o empresas o son comercializadas o expropiadas⁴¹.

D. Obligaciones de las empresas

54. Las empresas, que suelen ser agentes influyentes en la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales, incluso mediante mecanismos de mercado, tienen obligaciones relacionadas con los derechos humanos. Las empresas nacionales y transnacionales que intervienen en transacciones, inversiones y actividades extractivas y de otra índole relacionadas con la adquisición, la utilización o la alteración de tierras tienen la obligación de no interferir en los derechos de otros usuarios y propietarios mediante sus actividades y de hacer frente a cualquier efecto negativo dimanante de su actuación.

55. Las obligaciones de las empresas se precisan en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyos por unanimidad en su resolución 17/4. Las empresas, en su calidad de órganos especializados de la sociedad, han de cumplir en todo momento las leyes vigentes; no obstante, tienen también la obligación adicional de respetar todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, lo que entraña ir más allá del cumplimiento de la legislación nacional siempre que sea necesario. Con miras al cumplimiento de esa obligación, las empresas deben formular declaraciones y marcos normativos para respetar los derechos y emprender lo antes posible un proceso sistemático de "debida diligencia en materia de derechos humanos"⁴².

56. Las empresas deben establecer asimismo mecanismos de reclamación eficaces a nivel operacional respecto de los proyectos para que los posibles interesados afectados manifiesten sus preocupaciones en relación con los efectos que se producirían sobre sus derechos a lo largo de toda la vida de un proyecto⁴³. En lo que atañe a esos proyectos, se espera que las empresas cumplan las normas adicionales, incluidos el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y que verifiquen que se ha obtenido cuando proceda el consentimiento libre, previo e informado⁴⁴.

⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

⁴¹ Véanse los documentos A/65/281, párrs. 14 y 24 a 26, y A/HRC/19/75, párrs. 11 a 21.

⁴² Véase el documento A/HRC/17/31, anexo.

⁴³ *Ibid.*, principios 29 y 31.

⁴⁴ Véase el documento A/68/279, párr. 19.

57. La explotación industrial de los recursos naturales frecuentemente da lugar a la degradación y contaminación de la tierra y las fuentes de agua, lo que afecta a los medios de subsistencia y a la salud de las comunidades locales. Desde la crisis mundial de alimentos de 2008, las empresas agrícolas se han afanado en adquirir tierras en gran escala a fin de suministrar productos agrícolas a los países importadores de alimentos más ricos, lo que con frecuencia contribuye a la intensificación de la crisis de alimentos en los países de acogida e incluso a la exacerbación del hambre entre las comunidades locales. Otros efectos negativos incluyen el vertimiento de desechos tóxicos, que contaminan el suelo y el agua y constituyen graves riesgos para la salud de quienes viven en las proximidades.

E. Normas aplicables de derecho internacional humanitario, derecho penal internacional y derecho internacional de los refugiados

58. En las situaciones de conflicto armado, son aplicables el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, además del derecho internacional de los derechos humanos⁴⁵, los cuales constituyen un cauce para exigir responsabilidades penales individuales por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y crímenes de genocidio. Los conflictos armados frecuentemente causan el desplazamiento de personas y la destrucción de tierras y otros recursos e instalaciones relacionados con la tierra, como las fuentes de agua, la vivienda, el ganado y las cosechas. Además, las potencias ocupantes pueden alterar o restringir la tenencia de la tierra de quienes viven en las zonas ocupadas. Esas medidas menoscaban los medios de subsistencia de los residentes y algunas de ellas pueden constituir crímenes de guerra; por ejemplo, en virtud del artículo 8 20) del Estatuto de Roma, los actos considerados crímenes de guerra incluyen destruir bienes y apropiarse de ellos de manera no justificada por necesidades militares, a gran escala, ilícita y arbitrariamente; someter a deportación o traslado ilegales; lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará daños a objetos de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio natural que sean claramente excesivos en relación con la ventaja militar general concreta y directa que se prevea; y atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, pueblos o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares.

59. Además, el derecho internacional humanitario prohíbe todos los actos encaminados a atacar, destruir, sustraer o inutilizar bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los alimentos, las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la parte adversa⁴⁶.

60. En situaciones de ocupación, el derecho internacional humanitario dispone, entre otras cosas, que no se destruyan las tierras indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las zonas agrícolas y las instalaciones de agua potable. En tal situación, no han de imponerse cambios permanentes respecto de la tierra y la tenencia más allá de los estrechos límites de la necesidad militar o en beneficio de la población civil y, además, han de protegerse los registros de tenencia. Asimismo no ha de procederse al traslado por la fuerza de la población civil fuera de los territorios o impedirle su regreso

⁴⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2011).

⁴⁶ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, art. 54; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 14.

cuando cesen las hostilidades y tampoco ha de trasladarse al territorio ocupado a miembros de la población de la potencia ocupante. Además, se prohíbe que se causen daños graves, generalizados y duraderos al medio ambiente, al tiempo que la destrucción o apropiación masiva de bienes puede constituir "infracciones graves"⁴⁷.

61. Los órganos de derechos humanos también sirven de orientación sobre la aplicabilidad de las normas de derechos humanos relacionadas con la tierra en situaciones de conflicto, emergencias y desastres naturales. En su Observación general N° 15, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que, durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales, el derecho al agua abarcaba las obligaciones que imponía a los Estados partes el derecho internacional humanitario. Ello incluía la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tuvieran acceso al agua potable⁴⁸.

III. El camino a seguir en el ámbito de las cuestiones relacionadas con la tierra

A. Aplicación de un enfoque de derechos humanos a las cuestiones relacionadas con la tierra

62. Un marco conceptual basado en principios internacionales de derechos humanos y operacionalmente encaminado a promover y proteger tales derechos constituye el fundamento para adoptar decisiones informadas y estratégicas de carácter normativo⁴⁹. Ese enfoque de derechos humanos sirve de base para analizar desigualdades, prácticas discriminatorias y relaciones de poder en los resultados y los procesos. Con ello se garantiza un resultado mínimo aceptable en relación con la tierra y sus elementos subyacentes determinantes, incluidos el acceso a suficiente cantidad de agua potable o la eliminación del hambre y de la falta de vivienda. Los principios de derechos humanos relativos a la participación, la no discriminación y la rendición de cuentas contribuyen a establecer las condiciones de un proceso legítimo encaminado al logro de los resultados perseguidos.

⁴⁷ Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, arts. 45, 49 y 147; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, arts. 3 3) y 54; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 54; Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, art. 55; *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Norma 51.

⁴⁸ E/C.12/2002/11, párr. 22.

⁴⁹ Según "El enfoque basado en derechos humanos para la cooperación al desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de la ONU" (<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>), 1) todos los programas de cooperación al desarrollo, las políticas y la asistencia técnica deben promover la realización de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; 2) las normas y los principios de derechos humanos guían toda la cooperación y los programas de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación; y 3) la cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "titulares de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.

63. El objetivo de establecer un enfoque de derechos humanos en lo concerniente a las cuestiones relacionadas con la tierra permite que los titulares de derechos reivindiquen estos últimos, al tiempo que sirve de guía a los titulares de obligaciones —principalmente los Estados, aunque también agentes no estatales como las empresas y las organizaciones internacionales— para que cumplan sus obligaciones y responsabilidades.

64. Un enfoque de derechos humanos permite realizar un análisis de las necesidades de los más vulnerables y una evaluación de los efectos de las intervenciones emprendidas. Los encargados de formular políticas están en mejores condiciones para seleccionar intervenciones y lograr resultados más equitativos sobre las cuestiones relacionadas con la tierra y las correspondientes políticas de ordenación. A fin de garantizar el pleno disfrute de los derechos relacionados con la tierra, los titulares de obligaciones deben establecer mecanismos de supervisión participativa de la aplicación de las leyes y las políticas pertinentes, así como con miras al acceso a la justicia y a los correspondientes recursos. La aplicación de indicadores que tengan en cuenta los derechos humanos también sirve de base para ese proceso de análisis, evaluación y supervisión⁵⁰.

65. El hecho de conseguir que los titulares de derechos participen en este proceso les permite asumirlo como propio, lo que contribuye a la sostenibilidad de los programas, políticas y estrategias. Ese enfoque produce mejores resultados respecto de las actividades en pro del desarrollo y resulta útil para fomentar la capacidad de los principales agentes que intervienen en las cuestiones relacionadas con la tierra, al tiempo que se refuerza la cohesión social al lograrse un consenso social y político a largo plazo.

66. La aplicación de un enfoque de derechos humanos también entrañará ventajas económicas a largo plazo, ya que fomenta una distribución, una ordenación y una utilización más equitativas de la tierra y otros recursos naturales. La seguridad de la tenencia de la tierra puede estimular las inversiones en ella.

B. Seguridad de la tenencia de la tierra

67. Cierta número de organizaciones y expertos de las Naciones Unidas han explicado detalladamente la necesidad de asegurar la tenencia de la tierra a fin de proteger los derechos de las poblaciones que habitan en ella. Se ha demostrado que el hecho de permitir el acceso equitativo de las mujeres agricultoras a la tierra, al crédito y a otros activos incrementa los niveles de productividad y, por ello, constituye uno de los medios más eficaces para acelerar el desarrollo y promover la seguridad alimentaria, el crecimiento económico y el bienestar social⁵¹.

68. En la directriz 4.2 de sus Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, la FAO señala que "los Estados deberían garantizar que todas las acciones relativas a la tenencia y su gobernanza se ajustan a sus obligaciones vigentes expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables".

69. En sus Directrices voluntarias, la FAO también destaca la necesidad de que los Estados establezcan una gobernanza responsable de la tenencia y de su administración, para lo cual han de a) facilitar un acceso más equitativo a la tierra, la pesca y los bosques; b) proteger a las personas frente a la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, en particular frente a los desalojos forzosos; c) contribuir a conseguir que nadie sea objeto de

⁵⁰ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx.

⁵¹ See FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*, Roma, 2011.

discriminación en las leyes, las políticas y la práctica; d) promover un proceso de adopción de decisiones más transparente y participativo; e) contribuir a garantizar que todas las personas sean tratadas de manera igual cuando se hagan cumplir las leyes; f) contribuir a garantizar que las controversias se resuelvan antes de que degeneren en conflictos; y g) simplificar la administración de la tenencia y hacerla más accesible y efectiva para todos.

70. Paralelamente, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto expuso los principios rectores pertinentes sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas⁵². Los principios, aunque se aplican principalmente a los entornos urbanos, también están destinados a abarcar la tierra de las zonas urbanas y periurbanas y, por extensión, la tierra de las zonas rurales. La Relatora Especial aclaró que por seguridad de la tenencia se entendía un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permitía vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia era parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantizase una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas⁵³. En los principios se destaca, entre otras cosas, la necesidad de reconocer y reforzar las diversas formas de tenencia, se sugieren medidas para mejorar la seguridad de la tenencia, se recomienda dar prioridad a las soluciones *in situ* en lugar de a los desplazamientos, promover la consideración de la función social de la propiedad y señalar medios para que los Estados rindan cuentas de sus decisiones respecto de la seguridad de la tenencia.

71. La falta de reconocimiento de los derechos de tenencia se utiliza en ocasiones como motivo de discriminación, con lo que se excluye a las personas sin tierra de servicios y prestaciones sociales. Frecuentemente se deniega a quienes viven en asentamientos informales el acceso a la seguridad social, la atención de la salud y la educación porque no pueden inscribirse como ciudadanos. En su Observación general N° 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que la posición económica —como en el caso de la propiedad o la tenencia de la tierra o su carencia— era un motivo prohibido de discriminación⁵⁴. En su Observación general N° 15, el Comité señaló que el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a los servicios de abastecimiento de agua o la protección contra el desahucio, no debían depender de la situación en que se encontrase una persona en cuanto a la tenencia de la tierra, como el hecho de vivir en un asentamiento informal⁵⁵.

IV. Conclusiones y recomendaciones

72. Las cuestiones relacionadas con la tierra plantean diversos problemas urgentes de derechos humanos, habida cuenta de que la tierra es un elemento esencial para hacer efectivos muchos de esos derechos.

73. Las crecientes preocupaciones mundiales en relación con la seguridad alimentaria, el cambio climático, el rápido proceso de urbanización y la utilización insostenible de los recursos naturales han contribuido a que se preste más atención al modo en que la tierra se utiliza, se controla y se ordena. El acceso a la tierra y su

⁵² Véase el documento A/HRC/25/54.

⁵³ *Ibid.*, párr. 5.

⁵⁴ E/C.12/GC/20, párr. 25. Véase también el documento A/HRC/25/54, párr. 5.

⁵⁵ E/C.12/2002/11, párr. 16 (c).

control y utilización afectan directamente al disfrute de una amplia gama de derechos humanos. Al mismo tiempo, las controversias respecto de la tierra son frecuentemente la causa de violaciones, conflictos y violencia en el ámbito de los derechos humanos. Las consideraciones de derechos humanos de las cuestiones relacionadas con la tierra están directamente vinculadas al desarrollo, la consolidación de la paz y la asistencia comunitaria, así como a la prevención y la recuperación en casos de desastre.

74. La adopción de decisiones relacionadas con la tierra en las que no se tienen en cuenta las normas de derechos humanos frecuentemente dan lugar a desalojos forzosos o desplazamientos de personas. En muchos países, el paso a una agricultura en gran escala da lugar a desalojos forzosos, desplazamientos en masa e inseguridad alimentaria a nivel local, lo que a su vez contribuye al aumento de la migración de las zonas rurales a las urbanas e incrementa la presión sobre el acceso a la tierra urbana y a la vivienda. La manera en que frecuentemente se efectúan los desplazamientos constituye una violación de los derechos humanos de las comunidades afectadas y agrava su ya precaria situación. Algunas medidas destinadas a proteger el medio ambiente también pueden ser contrarias a los intereses y derechos humanos de las poblaciones que dependen de la tierra para su subsistencia y su supervivencia.

75. Las orientaciones basadas en el marco y los principios normativos de derechos humanos en lo que atañe a las cuestiones relacionadas con la tierra, incluidos los principios de la no discriminación, la igualdad de participación, la transparencia y la rendición de cuentas, pueden ayudar a los Estados Miembros a precisar estrategias, políticas y programas que garanticen la sostenibilidad del proceso de desarrollo y los intereses de los titulares de derechos.

76. En concreto, los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y todos los agentes interesados en las cuestiones relacionadas con la tierra han de examinar detenidamente las orientaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos creados en virtud de tratados en sus observaciones generales. En particular, se alienta a los Estados a integrar en sus leyes, políticas y programas los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, los principios básicos y las directrices sobre los desalojos y desplazamientos originados por el desarrollo⁵⁶ y los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos⁵⁷.

77. Paralelamente, se alienta a los Estados a que, junto con sus obligaciones derechos humanos, recojan debidamente en sus leyes y políticas 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.

78. Debe prestarse especial atención a garantizar la seguridad de la tenencia de todos los sectores de la población, independientemente del tipo de tenencia, y garantizar la igualdad de derechos y la no discriminación en asuntos relacionados con la herencia de la tierra.

79. Los Estados deben velar por la observancia de las debidas garantías procesales en los litigios que afecten a cuestiones relacionadas con la tierra, los desplazamientos, los desalojos y otras cuestiones conexas. Este requisito también es de aplicación a las instituciones financieras internacionales y otros agentes que se ocupan de la tierra en el marco de sus actividades.

⁵⁶ A/HRC/4/18, annex I.

⁵⁷ Véase el documento A/HRC/19/59/Add.5, anexo.

80. Los Estados deben prestar especial atención a los defensores de los derechos humanos que se ocupan de la tierra y los desalojos, incluidos los abogados y representantes de las comunidades, y protegerlos contra todas las formas de amenazas y hostigamiento.
