**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Naciones Unidas | E/C.12/69/R.2 | |
| Naciones Unidas Logo | **Consejo Económico y Social** | | Distr. reservada  3 de mayo de 2021  Español  Original: inglés  Español, francés e inglés únicamente |

**69º período de sesiones**

15 de febrero a 5 de marzo de 2021

Tema 4 del programa provisional

**Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto**  **Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Observación general núm. 26 (2021), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos,   
sociales y culturales

Proyecto preparado por los Relatores, Rodrigo Uprimny   
y Michael Windfuhr[[1]](#footnote-1)\* [[2]](#footnote-2)\*\* [[3]](#footnote-3)\*\*\*

I. Introducción

1. El acceso a la tierra es indispensable para la efectividad de varios derechos enunciados en el Pacto, en particular los derechos a una alimentación, agua y vivienda adecuadas como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, así como el derecho a la salud y la protección contra la discriminación que contienen varios de los derechos reconocidos en el Pacto. El uso sostenible de los recursos naturales depende en gran medida de cómo las personas, los pueblos, las comunidades y otras partes interesadas acceden a la tierra y de cómo se gestiona el uso de la tierra. Para erradicar el hambre y la pobreza y garantizar medios de subsistencia a las personas, los grupos y las comunidades, es preciso que estos tengan un acceso seguro y equitativo a la tierra y control sobre ella. La importancia de la cuestión de los regímenes de tenencia de la tierra va en aumento a medida que la creciente población mundial necesita una seguridad alimentaria cada vez mayor y que la degradación ambiental y el cambio climático reducen la disponibilidad y la calidad de la tierra. Además, la tierra no es solo un recurso para producir alimentos, generar ingresos y crear viviendas; en muchas partes del mundo también es la base de diversas prácticas sociales, culturales y religiosas, y es el medio para garantizar la seguridad. En los últimos años ha aumentado la competencia por el acceso a la tierra y el control sobre ella, así como por la distribución del espacio geográfico. Además de la tendencia a largo plazo de la gran demanda de tierras, la rápida urbanización que está teniendo lugar en la mayoría de las regiones del mundo suele producirse en tierras utilizadas por campesinos, comunidades rurales, pastores y comunidades indígenas, o como reservas naturales y bosques[[4]](#footnote-4).

2. En las ciudades, la competencia entre los distintos grupos por el acceso a la tierra y el control sobre ella se ve exacerbada por la gentrificación de ciertas zonas urbanas y por la financierización de los mercados inmobiliarios[[5]](#footnote-5), que fomentan la especulación y la inflación. En las zonas rurales, la competencia por la tierra cultivable obedece a una combinación de crecimiento demográfico, urbanización y expansión de las zonas urbanas, a la presión ejercida por los proyectos de explotación a gran escala y al uso de la tierra con fines turísticos y de otra índole. La degradación de las tierras viene provocada por la insostenibilidad de ciertas prácticas agronómicas y otras prácticas de gestión territorial en general, así como por el cambio climático, todo ello sumado a una creciente demanda de productos básicos agrícolas para su uso como alimentos, bioenergía, fibra y sustancias intermediarias. El aumento de la demanda de tierras suele avivar las tensiones entre la agricultura industrial a gran escala, a menudo centrada en productos básicos de exportación, y la agricultura a pequeña escala destinada a satisfacer las necesidades de las comunidades locales, y fomenta aún más la especulación sobre la tierra. En este contexto, se ha expresado preocupación por las repercusiones del “apoderamiento de tierras” y otros procesos de concentración de la tierra a menudo impulsados por un temor a la volatilidad de los precios agrícolas. Todos estos procesos se están complicando por la precariedad o inexistencia de los marcos jurídicos e institucionales necesarios para la gobernanza de la tenencia y por la corrupción en la administración territorial.

3. La falta de protección de los derechos de tenencia aumenta la vulnerabilidad, el hambre, la pobreza y la desigualdad socioeconómica y puede provocar conflictos y degradación ambiental. Las poblaciones pueden verse obligadas a abandonar sus tierras cuando varios usuarios competidores luchan por el control de esos recursos. También son frecuentes las pugnas por la tierra en los conflictos armados y en los países postconflicto, cuando un gran número de personas tratan de reclamar las tierras de las que han sido expulsadas por la fuerza debido a un conflicto y encuentran la oposición de los “segundos ocupantes”, que llevan muchos años ocupando esas tierras con la expectativa de poder quedarse de forma permanente. Además, la migración tanto interna como transfronteriza, que es muy posible que aumente en el futuro, entre otras cosas debido al cambio climático y a las demás causas de desplazamiento que se mencionan, puede agravar las tensiones por la ocupación de la tierra. Muchos de esos conflictos se exacerban cuando la gestión territorial es deficiente, cuando la tenencia no está documentada, o lo está de forma insuficiente, y cuando la ordenación no aclara las pautas de uso a largo plazo ni la seguridad de la tenencia.

4. La preocupación por la gestión territorial y sus implicaciones ha llevado en los últimos años a la aprobación de una serie de instrumentos internacionales que, si bien no son jurídicamente vinculantes, han influido enormemente en la evolución de las leyes y políticas y han sido ampliamente respaldados por los Gobiernos. El Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó en 2004 las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, que contienen una serie de disposiciones relativas al acceso a los recursos naturales, incluidos la tierra y el agua (directriz 8). Las directrices, que fueron aprobadas por todos los Estados miembros de la FAO, reforzaron la interpretación del derecho a una alimentación adecuada, siguiendo el ejemplo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 12 (1999). El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó en 2012 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[[6]](#footnote-6), y, en 2014, hizo suyos los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios, que abordan, entre otras cosas, las implicaciones de las inversiones agrícolas para los derechos humanos[[7]](#footnote-7). Se han elaborado otros instrumentos pertinentes de derecho no vinculante para definir las obligaciones y responsabilidades de los Estados y otros actores en relación con el uso de la tierra por grupos específicos[[8]](#footnote-8). Estos instrumentos de derecho no vinculante sirven de ayuda para interpretar las obligaciones jurídicamente vinculantes que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto y abordan una amplia gama de derechos reconocidos en el Pacto.

5. En muchos contextos sociales, el valor de la tierra no puede reducirse a un activo económico: también debe considerarse que el acceso y la propiedad de la tierra propician la inclusión social y la ciudadanía social. Además, las diversas prerrogativas asociadas a la tierra (como el derecho a utilizarla, venderla, hipotecarla para obtener un préstamo, alquilarla a terceros o explotarla, entre otras cosas) pueden combinarse de distintas maneras. La plena propiedad de la tierra (que reúne todas esas prerrogativas en manos de un único “propietario”) no es el único mecanismo para distribuir los derechos sobre la tierra o la seguridad de la tenencia, ni el mecanismo más utilizado. Por lo tanto, los Estados partes deben garantizar que, en todos los procesos, políticas e instituciones de gestión territorial, esta no se considere una mera mercancía, sino que se reconozca su papel como bien social y cultural.

6. La gobernanza de la tenencia está vinculada al acceso a otros recursos naturales, como el agua y los recursos minerales, y a la gestión de dichos recursos. Si bien se reconoce la existencia de diferentes modelos y sistemas de gestión de esos recursos naturales en cada país, los Estados partes deben tener en cuenta dicha gestión a la hora de dar cumplimiento a sus obligaciones relativas a la tierra.

7. La tierra también es un componente fundamental de los ecosistemas. El uso de la tierra debe ser sostenible para que esta pueda mantener a largo plazo los beneficios sociales, económicos y ambientales que proporciona a los seres humanos. Es fundamental y necesario adoptar un enfoque de ordenación para proteger los recursos comunes de los ecosistemas, entre otras cosas con objeto de preservar los bosques, los humedales y las praderas intactos. En consecuencia, el Comité también reconoce y destaca la importancia de las preocupaciones ecológicas en relación con la tierra, como la preservación de la biodiversidad y la conservación, preservación, protección y restauración de la tierra para mantener sus servicios agroecológicos.

8. El objetivo de la presente observación general es aclarar las obligaciones específicas contenidas en el Pacto en relación con la tierra, en particular en lo que respecta a los artículos 1, 2, 11 y 12, y especialmente con la protección de la tenencia de la tierra y los derechos de los usuarios de tierras, así como con el aumento de la seguridad del acceso a la tierra, incluida la cuestión de la tierra como fuente de conflicto, en entornos rurales y urbanos, en situaciones de conflicto armado y de posconflicto. Aunque el Pacto no enuncia un “derecho a la tierra” específico, varias de sus disposiciones resultan pertinentes para la gobernanza de la tenencia de la tierra. La forma en que las personas, los pueblos, las comunidades y los actores empresariales acceden a la tierra viene definida y regulada por los Estados mediante diversos regímenes de la tenencia que se ocupan desde la demarcación de tierras y territorios, el registro, la administración y la concesión de títulos de propiedad hasta la protección de los usuarios de tierras, y desde la regulación de las transmisiones de tierras hasta la aprobación de programas de reforma agraria que prevean una redistribución de la tierra y las cuestiones de justicia transicional relacionadas con la tierra. Estos regímenes determinan cómo las personas, los pueblos, las comunidades y otras partes interesadas pueden utilizar recursos específicos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones. No se basan necesariamente en leyes escritas; también pueden estar basados en costumbres y prácticas tradicionales. Esta observación general está alineada con la observación general 24 de este Comité.

II. Disposiciones del Pacto relativas a la tierra

9. El acceso seguro a la tierra es indispensable para el disfrute de varios derechos contemplados en el Pacto. El derecho a la vivienda, es decir, a la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de la vivienda, se puede vulnerar cuando se desaloja a personas de tierras en las que han construido su vivienda, ya sea de manera informal o no. Tales desalojos pueden llevarse a cabo sin respetar los requisitos establecidos en el Pacto, que el Comité ha aclarado en sus observaciones generales núm. 4 (1991) y núm. 7 (1997). Esas normas evolucionaron hasta convertirse en los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo presentados en 2007 por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado[[9]](#footnote-9). El acceso a la tierra en las zonas urbanas no solo proporciona un techo; en las viviendas y espacios anexos, por ejemplo los jardines, también se pueden realizar trabajos domésticos de la economía informal y formal, así como trabajos no domésticos. Por lo general, en las zonas rurales las casas se construyen en la misma parcela destinada a fines de producción. Por ello, la pérdida de esa tierra suele afectar al derecho a la vivienda, al derecho a la alimentación o al acceso al empleo.

10. Para garantizar el disfrute del derecho a una alimentación adecuada es esencial asegurar el acceso seguro a la tierra y a los recursos productivos que esta genera. El disfrute del derecho a la alimentación corre peligro cuando se priva a los usuarios de la tierra de la que dependen para producir alimentos para su propio consumo, para alimentar a sus comunidades o para destinarlos a los mercados. El artículo 11, párrafo 2 a), del Pacto dispone que los Estados partes, reconociendo la relación entre el derecho a estar protegido contra el hambre y la utilización de los recursos naturales, entre los que figura la tierra, deben perfeccionar o reformar los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales, incluida la tierra. El Comité considera que unas reformas agrarias eficaces destinadas a lograr el acceso equitativo a la tierra asegurarán la efectividad del derecho a una alimentación adecuada, y que esas reformas deben incluir medidas especiales para abordar la situación de las personas sin tierra, los pueblos indígenas y otros grupos desfavorecidos y marginados, como se indica en el párrafo 8.1 de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Esto quiere decir que promueve una reforma agraria que propicie una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores que se dedican a la agricultura a pequeña escala. Además, las Directrices Voluntarias destacan la importancia del “acceso a los recursos productivos” como elemento fundamental para el ejercicio efectivo del derecho a una alimentación adecuada, en particular en las zonas rurales, donde viven la mayoría de los campesinos y hay más hambre[[10]](#footnote-10). La importancia de las reformas agrarias para la efectividad del derecho a una alimentación adecuada se ha visto confirmada por los compromisos asumidos por los Estados miembros de la FAO en la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 2006[[11]](#footnote-11) y en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009[[12]](#footnote-12).

11. El derecho al agua se vulnera cuando se acotan terrenos comunales y se priva a las personas de acceso a las fuentes de agua potable necesarias para satisfacer sus necesidades diarias. El derecho a la salud puede verse afectado cuando la tierra se cultiva con medios industriales, en particular empleando plaguicidas. Se ha constatado que otros compuestos transportados por el aire presentes en las explotaciones agrícolas, como el polvo, los fertilizantes y reguladores del crecimiento vegetal, el polen, los desechos de origen animal y otros microorganismos, contribuyen a la aparición de diversas enfermedades respiratorias. Cuando la pérdida de acceso a los recursos productivos reduce los ingresos y las prestaciones de seguridad social son insuficientes, varios derechos del Pacto pueden correr peligro, como los derechos a la alimentación y al acceso a la atención de la salud o a servicios sociales que requieren el pago de una contribución.

El derecho al agua también se vulnera con la constante distribución desigual cuando se destina más a industrias como la minería y la agricultura sin el ordenamiento integral de dicho recurso, tras no visualizarse como parte de un ecosistema, un bien social, natural y económico.[[13]](#footnote-13)

12. El derecho a participar en la vida cultural puede verse amenazado por los cambios en el uso de la tierra o los desalojos que privan a las personas de tierras con un significado espiritual o religioso particular para ellas, por ejemplo por constituir la base de sus prácticas sociales, culturales y religiosas o de la expresión de su identidad cultural. La cultura es un concepto complejo que implica una asociación espiritual y física con la tierra, los conocimientos, las creencias, el arte, el derecho, la moral, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades ancestrales adquiridos por el ser humano como miembro de la sociedad[[14]](#footnote-14). Además, las comunidades indígenas y otras comunidades tradicionales dependen de los recursos naturales de sus tierras para subsistir y mantener sus prácticas culturales tradicionales (véase el párr. 24 *infra*).

13. En su labor de vigilancia de la aplicación del Pacto por los Estados partes, el Comité ha constatado un aumento de los problemas relacionados con la tierra en muchos países[[15]](#footnote-15). El Comité ha reconocido que la competencia por el acceso a la tierra y el control sobre ella supone una presión cada vez mayor para la efectividad de los derechos del Pacto. Cuando las leyes y políticas de gestión territorial y los planes de ordenación del territorio urbano y rural son ineficaces o inexistentes, la competencia por el acceso a la tierra y el control sobre ella puede limitar de manera directa e indirecta el acceso a la tierra y su uso y control equitativos, de manera que la protección contra el desposeimiento de tierras y el desplazamiento resulta insuficiente[[16]](#footnote-16).

III. Obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto

A. No discriminación e igualdad

14. Los artículos 2, párrafo 2, y 3 del Pacto establecen que los Estados partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna. Los Estados partes deben erradicar todas las formas de discriminación, ya sea formal, sustantiva, directa, indirecta o múltiple, y adoptar medidas adecuadas para conseguir la igualdad sustantiva[[17]](#footnote-17). Por consiguiente, no solo deben realizar exámenes periódicos para asegurarse de que las leyes y políticas nacionales no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos, sino que también deben adoptar medidas específicas, incluida legislación, destinadas a prohibir la discriminación en relación con los derechos recogidos en el Pacto, también en contextos relacionados con la tierra tanto en el sector público como en el privado, y tomar medidas especiales de carácter temporal para que los grupos desfavorecidos tengan acceso a los bienes y servicios pertinentes.

15. Hay dos grupos que corren especial riesgo de ser discriminados en la gobernanza de la tenencia de la tierra, concretamente en la organización de los derechos de propiedad sobre la tierra y en el registro de las tierras, entre otras cosas mediante procesos de concesión de títulos de propiedad, pero también en los programas de reforma agraria. En primer lugar, debe prestarse una atención específica a los grupos que, como los pueblos indígenas, los pescadores tradicionales y los pastores o las poblaciones rurales sin tierra, dependen del acceso a tierras comunales o a bienes comunitarios para recoger leña, agua o plantas medicinales, o para cazar o pescar de forma ocasional. Las formas de propiedad consuetudinarias pueden proporcionar seguridad a los pueblos que dependen de bienes comunitarios, para quienes los derechos de propiedad formales no suelen ser una solución adecuada. No obstante, los títulos de propiedad consuetudinarios pueden interpretarse o aplicarse de forma discriminatoria. Los intentos mal concebidos de “formalizar” derechos de propiedad mediante programas de concesión de títulos de propiedad y el cerramiento de las tierras comunales —la privatización de los bienes comunitarios provocada por la generalización de los derechos de propiedad individual sobre la tierra— con el fin de alentar la “explotación” de esas tierras por parte de inversores pueden dejar a esas personas sin acceso a recursos de los que dependen. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia, control, propiedad, uso y usufructo[[18]](#footnote-18) a todos los usuarios legítimos de la tierra, en particular a los que dependen de regímenes colectivos o comunales de uso de la tierra.

16. Las mujeres son otro grupo habitualmente discriminado en la gobernanza de la tenencia de la tierra, por lo que requieren una atención específica. En muchos países, las mujeres y las niñas figuran entre los grupos afectados de forma desproporcionada por las repercusiones negativas del incumplimiento y la conculcación de las obligaciones que impone el Pacto en relación con la tierra y son vulnerables a la discriminación interseccional. En sus observaciones finales relativas a varios Estados partes, el Comité ha destacado especialmente la discriminación contra las mujeres en lo que respecta a la seguridad de la tenencia de la tierra; el acceso, uso y control de la tierra; los bienes gananciales; la herencia y la exclusión de los procesos decisorios, también en el contexto de las formas comunales de tenencia de la tierra[[19]](#footnote-19). En su observación general núm. 16 (2005), el Comité señaló que las mujeres deben tener derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con los hombres y acceder a los recursos necesarios a tal efecto (párr. 28)[[20]](#footnote-20). En su observación general núm. 12 (1999), reconoció la importancia del acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras (párr. 26). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general núm. 21 (1994), señala que, en los países que están ejecutando un programa de reforma agraria o de redistribución de la tierra entre grupos de diferente origen étnico, debe respetarse cuidadosamente el derecho de las mujeres, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la de los hombres de la tierra redistribuida (párr. 27). Los Estados también deben vigilar y regular el derecho consuetudinario, que en muchos países tiene un peso considerable en la gestión territorial, para proteger los derechos de las viudas y las niñas afectadas por los preceptos tradicionales de primogenitura masculina en la herencia[[21]](#footnote-21).

17. Para las mujeres, la tierra es un recurso fundamental para satisfacer sus necesidades de subsistencia y acceder a otros bienes y servicios, como el crédito y a la tecnología. La tenencia y el uso de la tierra también es importante para su identidad cultural, aumentar su poder político y aumentar la oportunidad de la ~~mejorar~~ participación de las mujeres en la toma de decisiones en la comunidad y en el hogar, así como para su integración en instituciones rurales que podrían reforzar su poder de decisión y su influencia en lo que respecta a los derechos y recursos colectivos. Además, el reconocimiento de la propiedad a las mujeres mejora el bienestar de sus hijos[[22]](#footnote-22) y aumenta su acceso a los servicios de planificación familiar y a la atención prenatal[[23]](#footnote-23). También reduce la exposición de las mujeres a la violencia doméstica, en parte porque, cuando estas tienen seguridad en el acceso a la tenencia, pueden ~~huir~~ salir más fácilmente de la violencia doméstica y buscar protección[[24]](#footnote-24), pero también porque hace que los hogares encabezados por mujeres sean más seguros, porque refuerza su confianza en sí mismas y su autoestima, así como su papel en la toma de decisiones, y porque les permite recibir más apoyo social, familiar y comunitario[[25]](#footnote-25). No obstante, sigue habiendo leyes y costumbres sociales, como las que establecen que a la muerte del esposo la tierra pasa a manos de los hijos varones y no a las viudas o a las hijas, que vulneran de manera flagrante los derechos de las mujeres[[26]](#footnote-26). Ello hace que estas sigan representando una minoría significativa en el número total de titulares de bienes. Por consiguiente, aunque es importante reconocer los acuerdos consuetudinarios de tenencia de la tierra, para combatir la discriminación en los derechos sobre la tierra es preciso que se desarrollen políticas de tierra y reformas agrarias que desplieguen políticas afirmativas para que las mujeres en toda su diversidad accedan a la tenencia de la tierra, así mismo, que los regímenes aplicables combinen tradición y modernidad y eliminen las estructuras tradicionales que discriminan a las mujeres, aprovechando y mejorando al mismo tiempo los acuerdos de tenencia indígenas, incluidas la documentación y codificación de los regímenes informales de derechos sobre la tierra, cuando proceda[[27]](#footnote-27).

Es necesario tener en cuenta que las leyes por sí solas no son suficientes para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra. La eficacia de las leyes depende del conocimiento que se tenga de ellas, de la capacidad de invocarlas, y de la medida en que se practiquen y sigan las normas culturales y las tradiciones en lugar de las leyes formales.

Aplicación de la Ley. Cuando surge un litigio, la ejecución requiere que las partes litigantes estén familiarizadas con la ley. Supone que las partes tengan igual acceso a instituciones y actores como abogados, ayudas legales, etc., así como la capacidad de reclamar. Un buen nivel de aplicación de la ley se ve además comprometido por: la debilidad de la capacidad institucional del sistema judicial para de la capacidad institucional del sistema judicial para aplicar las leyes o tramitar todos los casos que llegan; la corrupción, la parcialidad de los tribunales y funcionarios judiciales (que se adhieren a normas discriminatorias); y situaciones de conflicto en las que el sistema legal y la aplicación de la ley tienden a ser dirigidos por el ejército o los grupos armado.

B. Participación, consulta y transparencia

18. La participación, la consulta y la transparencia son principios esenciales para el cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto en relación con la tierra. Los particulares y las comunidades deben ser informados y participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra[[28]](#footnote-28), ya que de lo contrario podrían ignorarse sus derechos legítimos como usuarios de tierras. A este respecto, los Estados partes deben elaborar leyes, políticas y procedimientos pertinentes para asegurar la participación y la consulta en todas las políticas relacionadas con la tierra. La participación y la transparencia son importantes en el registro, la administración y la transmisión de tierras, así como antes de los desalojos de estas. Los Estados partes deben, entre otras cosas, velar por que se elabore y difunda de manera periódica y efectiva información pertinente sobre todos esos procesos. Estos deben ser transparentes, estar organizados en los idiomas correspondientes, tener una amplia difusión y permitir el acceso a todos los documentos necesarios. Es preciso contactar a las personas afectadas antes de que se tome cualquier decisión que pueda afectar a sus derechos de subsistencia. Esto significa que estas son libres de recibir y difundir dicha información y que se les debe consultar de manera efectiva y pueden participar en las negociaciones, la toma de decisiones y los procesos de gestión relacionados con la tierra, como se indica en 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 (párr. 3B.6). En lo que respecta a los pueblos indígenas, el criterio reconocido en la normativa jurídica internacional y en las Directrices Voluntarias (párrafo 9.9) es el del consentimiento libre, previo e informado. Los derechos de participación solo son efectivos cuando su ejercicio no conlleva ninguna forma de represalia. El derecho a la consulta libre previa e informada de los pueblos indígenas, debe ser respetada por todos los Estados, incluso los que no han ratificado el Convenio 169 de la OIT.[[29]](#footnote-29)

El proceso de consulta no debe de ser forzado cuando un grupo de personas y/o comunidad no la desea. El desalojo no debe de ser forzado por una actividad o proyecto empresarial. Las figuras jurídicas de "utilidad pública" o de "servidumbre", existentes en algunos Estados como México[[30]](#footnote-30), representan una grave vulneración a los derechos humanos. Estas figuras legalizan el despojo, comúnmente, por parte de industrias extractivas en beneficio del sector privado.

C. Obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud   
del Pacto en relación con la tierra

Obligación de respetar

19. Los Estados partes deben reconocer y respetar el acceso a la tierra de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, dado que el acceso seguro a recursos productivos como la tierra es fundamental para hacer efectivo su derecho a la alimentación y su derecho a la vivienda. Necesitan un acceso seguro a un lugar en el que vivir y realizar actividades económicas del sector formal, así como trabajos domésticos. El concepto de “titular legítimo de derechos de tenencia” se acuñó durante las negociaciones de las Directrices Voluntarias en 2012 para aclarar que dichos titulares no son solo quienes tienen títulos formales de propiedad de la tierra, sino también quienes tienen derechos de tenencia consuetudinarios, colectivos o tradicionales que podrían no estar legalmente reconocidos. Los Estados deben abstenerse de cualquier vulneración de derechos legítimos de tenencia, ya que dichas vulneraciones serían incompatibles con el Pacto.

20. Sea cual fuere el tipo de régimen de tenencia de la tierra establecido, los Estados partes deben tomar medidas para que todas las personas gocen de un grado razonable de seguridad en cuanto a su relación con la tierra, y para proteger a los titulares legítimos de derechos de tenencia contra el desalojo, el desposeimiento ilegal de tierras, la apropiación, el acoso y otras amenazas. Además, los Estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad jurídica de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y los grupos afectados[[31]](#footnote-31). Teniendo en cuenta que la mayoría de los regímenes de tenencia de la tierra se basan en los derechos de las personas con respecto a la tierra, los Estados partes deben reconocer y proteger la dimensión colectiva de la tenencia, en particular en el caso de los pueblos indígenas, los campesinos y otras comunidades tradicionales que tienen una relación material y espiritual con sus tierras tradicionales indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral. Esta dimensión comprende un derecho colectivo de acceso a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, así como de utilización y control de estos[[32]](#footnote-32).

21. El registro y la administración de la tierra deben llevarse a cabo sin ningún tipo de discriminación, tampoco por cambio del estado civil, incapacidad jurídica o falta de acceso a recursos económicos. El reconocimiento legal y la atribución de derechos de tenencia a las personas sin discriminación de género **o sexo**, a las familias y a las comunidades debe realizarse de forma sistemática y para que las personas que viven en la pobreza y otros grupos desfavorecidos tengan la posibilidad de lograr el reconocimiento legal de sus derechos de acceso. Los Estados partes deben tener en cuenta todos los derechos de tenencia y a todos los titulares de derechos existentes, no solo los que constan en los registros escritos. Deben establecer, mediante normas públicas, una definición de los derechos de los usuarios legítimos que se ajuste a todas las disposiciones pertinentes del Pacto y a las definiciones que figuran en las Directrices Voluntarias.

22. La administración territorial debe basarse en servicios accesibles y no discriminatorios prestados por organismos responsables cuya actividad esté sometida al control de los órganos judiciales. Esos servicios deben ser accesibles y prestarse con celeridad y eficacia. Se debe brindar apoyo a las personas y grupos desfavorecidos y marginados para utilizar esos servicios y se les debe garantizar acceso a la justicia. Ese apoyo debe incluir un apoyo jurídico que incluya asistencia letrada asequible y otras medidas de apoyo, en particular para quienes viven en zonas muy remotas. Los Estados partes deben prevenir la corrupción en la administración y las transmisiones de la tenencia mediante la adopción y aplicación de medidas anticorrupción que aborden, entre otras cosas, los conflictos de intereses.

23. El derecho internacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente[[33]](#footnote-33). El derecho internacional de los derechos humanos prevé el respeto y la protección de la relación de las comunidades indígenas con sus tierras, territorios y recursos, y exige a los Estados que demarquen sus tierras, las protejan de toda usurpación y respeten el derecho de las comunidades afectadas a gestionar las tierras con arreglo a sus modalidades de organización interna. Las exigencias establecidas con respecto a los pueblos indígenas han pasado a ser aplicables en relación con al menos ciertas comunidades tradicionales que mantienen una relación similar con sus tierras ancestrales, centrada en la comunidad y no en el individuo[[34]](#footnote-34). Por tanto, los pueblos indígenas tienen derecho a que se demarquen sus tierras, y solo se admite su reubicación en circunstancias estrictamente definidas y, en principio, con el consentimiento previo, libre e informado de los grupos afectados. Las leyes y políticas deben proteger a los pueblos indígenas del riesgo de que el Estado usurpe sus tierras, por ejemplo para el desarrollo de proyectos industriales o para inversiones a gran escala en producción agrícola[[35]](#footnote-35). Los tribunales regionales de derechos humanos han contribuido a reforzar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios[[36]](#footnote-36). Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han considerado que los miembros de las comunidades indígenas que han perdido involuntariamente la posesión de sus tierras por haber sido estas transferidas a terceros inocentes “tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad”[[37]](#footnote-37).

24. Los Estados partes también deben reconocer el valor social, cultural, espiritual, económico, ambiental y político de la tierra para las comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios y deben respetar las formas de autogestión de la tierra existentes. Es importante que las instituciones tradicionales que gestionan regímenes de tenencia colectiva garanticen la participación efectiva de todos los miembros, incluidas las mujeres y los jóvenes, en las decisiones relativas a la distribución de los derechos de los usuarios. El acceso a los recursos naturales reconocido en el Pacto no puede asegurarse únicamente mediante las protecciones específicas previstas respecto de las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Algunos de esos grupos dependen de bienes comunitarios. Los pescadores tradicionales necesitan acceder a los caladeros, pero el fortalecimiento de los derechos de propiedad individuales puede hacer que se vallen las tierras que les dan acceso al mar o a los ríos. Los pastores también constituyen un grupo especialmente importante en África Subsahariana, donde reside casi la mitad de los 120 millones de pastores o pequeños productores agropecuarios del mundo[[38]](#footnote-38). Además, en el mundo en desarrollo muchos hogares rurales siguen dependiendo de la recogida de leña para cocinar y calentarse, y de pozos o fuentes de agua de propiedad común para conseguir agua. La formalización de los derechos de propiedad y el establecimiento de registros de la propiedad no deben empeorar aún más la situación de todos esos grupos, ya que, si se les priva de acceso a los recursos de los que dependen, se pondrían en peligro sus medios de subsistencia.

25. Los Estados deben proporcionar a todas las personas un grado razonable de seguridad de la tenencia que les garantice una protección jurídica contra los desalojos forzosos. En términos más generales, el Pacto impone a los Estados el deber de no interferir en los derechos legítimos de tenencia de los usuarios de tierras, en particular desalojando a los ocupantes de las tierras de las que dependen para su subsistencia. Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales[[39]](#footnote-39). Las autoridades competentes deberán velar por que los desalojos forzosos se lleven a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad entre el objetivo legítimo del desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas[[40]](#footnote-40). Esa obligación se deriva de la interpretación de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 11, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4, que estipula las condiciones en que están permitidas tales limitaciones al disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto[[41]](#footnote-41). De este modo, para que un desalojo sea procedente, deberá cumplir los siguientes requisitos: en primer lugar, la limitación ha de estar determinada por ley; en segundo lugar, ha de promover el bienestar general o ser de “utilidad pública” en una sociedad democrática; en tercer lugar, ha de ser adecuada al fin legítimo mencionado; en cuarto lugar, la limitación ha de ser necesaria, en el sentido de que, si existen varias medidas con las que se pueda razonablemente obtener el fin perseguido por la limitación, se debe optar por la menos restrictiva; y, por último, la contribución de la limitación a la promoción del bien común ha de ser superior a sus efectos en el disfrute del derecho que se limita[[42]](#footnote-42). Los Estados partes deben definir claramente el concepto de utilidad pública en la ley a fin de permitir un control judicial.

26. En caso de reubicación y facilitación de un alojamiento alternativo, esas circunstancias deben permitir el acceso a los medios básicos necesarios para subsistir. Los criterios aplicables al alojamiento alternativo deben exigir que este sea seguro y permita acceder a los servicios públicos, incluidos la educación y la atención de la salud, así como a la participación en la comunidad y a oportunidades de subsistencia. Es preciso hacer todo lo posible para no romper las comunidades, dada su contribución fundamental al apoyo y el sostenimiento de las redes de vecinos y su apoyo a la subsistencia. Antes de proceder a cualesquiera desalojos o cambios en el uso de la tierra que puedan hacer que algunas personas se vean privadas de acceso a sus recursos productivos, los Estados partes deben cerciorarse de que, en consulta con las personas afectadas, se han explorado todas las alternativas factibles con miras a evitar, o al menos minimizar, la necesidad de recurrir a desalojos[[43]](#footnote-43). Los Estados partes no deben utilizar bajo ninguna circunstancia los desalojos forzosos y el derribo de inmuebles como medidas punitivas[[44]](#footnote-44). En cualquier caso, se deben establecer recursos o procedimientos legales efectivos para las personas afectadas por órdenes de desalojo.

27. En los casos en que el Estado posee o controla la tierra, debe velar por el reconocimiento, el respeto y la protección de los derechos legítimos de tenencia de las personas y comunidades en relación con esa tierra, incluso las que tienen regímenes de tenencia consuetudinarios. Cuando esos recursos se utilizan y gestionan de forma colectiva, también es preciso determinar, reconocer y registrar los regímenes de uso y gestión colectiva aplicables. Las políticas de concesión de derechos de tenencia de tierras de propiedad pública a campesinos sin tierra deben tener unos objetivos sociales y ambientales generales compatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos. Al reasignar los derechos de tenencia, se debe tener en cuenta a las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente esas tierras.

28. En muchos Estados existe una tenencia informal, a menudo debido a la excesiva complejidad de los requisitos legales y administrativos de los cambios en el uso de la tierra y de la explotación de esta. Los Estados partes deben establecer leyes y políticas que permitan el reconocimiento de esa tenencia informal mediante procesos participativos que tengan en cuenta el género y tengan especialmente en cuenta a los arrendatarios, los campesinos y otros pequeños productores de alimentos.

Obligación de proteger

29. Los Estados partes deben proteger el acceso de los titulares legítimos de derechos de tenencia a la tierra velando por que no sean desalojados de forma arbitraria y por que sus derechos de acceso a la tierra no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma por terceros. Los Estados partes también deben velar por la protección de los derechos legítimos de tenencia en todos los procesos asociados a la transmisión de derechos de tenencia existentes, incluidas las transacciones voluntarias o involuntarias resultantes de inversiones, políticas de concentración parcelaria u otras medidas de reajuste y redistribución en materia de tierras.

30. Los Estados partes deben elaborar leyes y políticas para garantizar que las inversiones en tierras se realicen de forma responsable. Ello requiere la participación temprana de todas las partes afectadas y una regulación justa de los procesos de transmisión. En todos esos procesos, las personas o grupos afectados deben tener acceso a mecanismos de reclamación que les permitan oponerse a las decisiones de los gobiernos locales, las juntas de inversión u otras partes pertinentes antes de que comience la ejecución y obtener una indemnización justa. Es necesario realizar estudios de impacto previos para determinar posibles daños y opciones para mitigarlos. Los principios para los inversores y las inversiones responsables deben estar determinados por la ley y ser exigibles. Las inversiones responsables deben respetar los derechos legítimos de tenencia y no menoscabar los derechos humanos ni objetivos de política como la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos naturales. Los Estados partes deben contar con normas transparentes sobre la magnitud, el alcance y la naturaleza de las transacciones de derechos de tenencia permitidas y definir qué se entiende por transacciones de derechos de tenencia a gran escala en sus contextos nacionales[[45]](#footnote-45).

31. Los Estados partes deben disponer de salvaguardias y políticas para proteger los derechos legítimos de tenencia, en particular los que contribuyen a la protección del derecho a un nivel de vida adecuado, reconocido en el artículo 11 del Pacto, de los riesgos que podrían derivarse de las transacciones de derechos de tenencia a gran escala. Las inversiones en tierras a gran escala corren el riesgo de vulnerar los derechos enunciados en el Pacto porque suelen afectar a un gran número de pequeños agricultores, cuyos títulos informales de uso de la tierra por lo general apenas son reconocidos[[46]](#footnote-46). Esas salvaguardias podrían prever límites máximos a las transacciones de tierras permitidas y el requisito de que las transmisiones que superen un determinado nivel sean autorizadas por el parlamento nacional. El Comité recomienda que los Estados consideren la promoción de una serie de modelos de producción e inversión que no provoquen desplazamientos a gran escala en las tierras, por ejemplo mediante iniciativas de cooperación con los titulares de derechos de tenencia locales.

32. La obligación de proteger entraña, entre otros, el deber positivo de adoptar medidas legislativas y de otra índole para proporcionar criterios claros a los actores no estatales, como las empresas y los inversores privados, en el contexto de adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala tanto en el país como en el extranjero[[47]](#footnote-47). Los Estados partes deben adoptar un marco jurídico que exija a las empresas que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos[[48]](#footnote-48) para determinar, prevenir y mitigar las repercusiones negativas de sus decisiones y operaciones en los derechos enunciados en el Pacto. Por lo tanto, los marcos jurídicos deben evitar un aumento de la concentración de la propiedad de la tierra y de los privilegios en los regímenes de tenencia de la tierra. Los Estados deben abstenerse de celebrar acuerdos internacionales con otros Estados o con instituciones financieras internacionales que permitan a esas instituciones y empresas eludir su responsabilidad o les concedan inmunidad cuando realicen actividades que pongan en peligro los derechos del Pacto[[49]](#footnote-49).

33. En los últimos años se ha fomentado la concesión de títulos de propiedad para proteger a los usuarios de tierras de todo desalojo por parte del Estado y de toda usurpación por actores privados, en particular grandes propietarios o inversores. Ese proceso, denominado a veces “formalización”, consiste en demarcar las tierras efectivamente ocupadas y utilizadas por cada usuario (y generalmente reconocidas por el derecho consuetudinario), recurriendo cada vez más a técnicas digitales, y conceder al usuario de la tierra un título que le proteja de la expropiación y al mismo tiempo le permita venderla. La concesión de títulos de propiedad ha tenido efectos ambiguos. Con la aclaración de los derechos de propiedad se pretendía proporcionar seguridad en la tenencia para que los habitantes de los asentamientos informales fueran reconocidos como propietarios o para evitar que los pequeños agricultores fueran desalojados de sus tierras. También se justificaba por la necesidad de establecer un mercado de derechos sobre la tierra que permitiera una transmisión más fluida de los derechos de propiedad y redujera los costos de transacción en esos mercados. Estos dos objetivos pueden ser contradictorios, ya que la mercantilización de los derechos de propiedad puede ser una fuente de exclusión y aumentar la inseguridad de la tenencia. Por consiguiente, los Estados deben aprobar leyes y políticas que garanticen que los programas de concesión de títulos de propiedad no se apliquen únicamente para apoyar la venta de tierras y la mercantilización de la tenencia de la tierra. Sin esas leyes o normativas, la concesión de títulos para el reconocimiento de formas de tenencia consuetudinarias preexistentes puede generar más conflictos en lugar de más claridad, y reducir la seguridad en lugar de mejorarla[[50]](#footnote-50).

Obligación de cumplir

34. Los Estados partes deben facilitar el acceso, el uso y el control seguros, equitativos y sostenibles de la tierra a las personas sin tierra o que viven en la pobreza, en especial las mujeres y los sectores marginados de la sociedad, que dependen de ello para hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la alimentación, a la vivienda y a un nivel de vida adecuado[[51]](#footnote-51). Cuando sea necesario, “los Estados deberían emprender una reforma agraria, así como otras reformas de políticas [...] a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres”[[52]](#footnote-52). Debe prestarse especial atención a los pastores y los pueblos indígenas en lo que respecta a su relación con las tierras y los recursos naturales y a las reformas agrarias emprendidas a raíz de las expoliaciones coloniales y del *apartheid* y necesarias para subsanarlas. En principio, la privación de los derechos sobre la tierra, así como todos los procesos de restitución de tierras y de reforma agraria, deben prever una indemnización justa y rápida. La indemnización justa debe de incluir la participación de las personas y comunidades en la toma de decisiones que les pueden afectar. Como ha señalado la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en sus Directrices y Principios sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los Estados partes deben también garantizar que la indemnización por la adquisición pública de bienes equilibre de manera equitativa los derechos de la persona y los intereses más generales de la sociedad. En general, la indemnización debe ser razonablemente proporcional al valor de mercado del bien adquirido. No obstante, en determinadas circunstancias, el interés público puede exigir una indemnización inferior al valor de mercado o, excepcionalmente, ninguna en absoluto (párr. 55 e)).

35. La comunidad internacional ha reconocido la importancia de la reforma agraria. Por ejemplo, en la Declaración Final aprobada en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en 2006, los Estados miembros de la FAO acordaron el principio de “aplicación de una reforma agraria adecuada principalmente en las áreas con fuertes disparidades sociales, pobreza e inseguridad alimentaria, como medio para ampliar el acceso sostenible a la tierra, al agua y a los demás recursos naturales”[[53]](#footnote-53). Una distribución más equitativa de la tierra puede tener una repercusión considerable en la reducción de la pobreza[[54]](#footnote-54). Además, el acceso más equitativo de los pobres de las zonas rurales a la tierra contribuye a la inclusión social y al empoderamiento económico[[55]](#footnote-55). Mejora la seguridad alimentaria, ya que aumenta la disponibilidad y asequibilidad de los alimentos, lo que permite amortiguar las perturbaciones externas[[56]](#footnote-56). Los programas de distribución de tierras también deben apoyar a las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, que a menudo pueden utilizar la tierra de forma más sostenible, y también contribuir en buena medida al desarrollo rural por ser más intensivas en mano de obra. Así pues, conviene promover la distribución más equitativa de la tierra y el desarrollo de las explotaciones familiares tanto por razones de eficiencia como de equidad[[57]](#footnote-57). Sin embargo, esos programas de redistribución de la tierra no tendrán efectos positivos si los beneficiarios no reciben el apoyo adecuado para mejorar su capacidad de utilizar la tierra de manera productiva. Entre las opciones normativas para ayudar a esos agricultores familiares a obtener buenos resultados económicos es preciso incluir la educación, el apoyo en el acceso a los créditos, la ayuda para aprovechar las oportunidades de comercialización y la puesta en común de maquinaria. La normativa debe formularse de manera que sus destinatarios puedan obtener beneficios de las tierras que adquieran y se vean alentados a venderlas para atender sus necesidades mínimas. Los programas de redistribución de la tierra y reforma agraria deben prestar especial atención al acceso de los jóvenes a la tierra, y respetar y proteger la tenencia colectiva y consuetudinaria de esta.

36. Los Estados deben utilizar el máximo de recursos disponibles para hacer gradualmente efectivo el derecho de acceso a los recursos productivos de las personas y grupos que de otro modo verían vulnerado su derecho a un nivel de vida adecuado. Los Estados partes deberán adoptar medidas deliberadas, concretas y específicas para hacer realidad dicho acceso. El artículo 11, párrafo 2 a), del Pacto impone a los Estados partes la obligación de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales. Esto significa que los Estados tienen el deber de apoyar los programas de reforma agraria que garanticen un acceso adecuado a la tierra, en particular para los pequeños agricultores que dependen del acceso a la tierra para su subsistencia[[58]](#footnote-58). Las políticas y leyes deben ir acompañadas de medidas de apoyo adecuadas que tengan en cuenta las cuestiones de género y hayan sido elaboradas mediante procesos participativos, y deben tener por objetivo la sostenibilidad de las reformas agrarias. Dichas políticas y leyes deben prever salvaguardias adecuadas contra toda reconcentración de las tierras tras la reforma, como leyes que impongan límites a la propiedad de tierras y salvaguardias legales para proteger la tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra.

37. Los Estados partes deben proceder a una planificación regional a largo plazo para mantener las funciones ambientales de la tierra. Deben priorizar y apoyar los usos de la tierra que adopten un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la conservación, la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra y otros recursos naturales[[59]](#footnote-59). También deben, entre otras cosas, facilitar el uso sostenible de los recursos naturales mediante el reconocimiento, la protección y la promoción de los usos tradicionales de la tierra y la aprobación de políticas y medidas destinadas a mejorar los medios de subsistencia de la población basados en los recursos naturales y la conservación de la tierra a largo plazo. Ello requiere medidas específicas para apoyar a las comunidades y a las personas en la prevención y mitigación del calentamiento global y la adaptación a sus consecuencias. Los Estados deben crear las condiciones necesarias para que se regeneren los recursos biológicos y otras capacidades y ciclos naturales y deben estar obligados a cooperar con las comunidades locales, los inversores y otras partes interesadas para que el uso de la tierra con fines agrícolas y de otra índole sea respetuoso con el medio ambiente y no acelere el agotamiento del suelo y de las reservas de agua[[60]](#footnote-60).

D. Obligaciones extraterritoriales

38. Las obligaciones extraterritoriales revisten especial importancia para el cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto en relación con la tierra. Las transmisiones de tierras suelen ser financiadas o promovidas por actores internacionales, ya sean inversores públicos, como los bancos de desarrollo que financian proyectos de desarrollo que requieren tierras, como presas o parques de energías renovables, o inversores privados. En sus exámenes de los informes de los Estados partes, el Comité ha encontrado cada vez más referencias a los efectos negativos que tienen para el acceso de las personas, los grupos y los pueblos indígenas a los recursos productivos las negociaciones, los acuerdos y las prácticas internacionales en materia de inversiones, incluidos los que revisten la forma de alianzas público-privadas entre organismos estatales e inversores privados extranjeros. A la luz de estas consideraciones, los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para impedir que los actores no estatales sobre los que puedan tener alguna influencia vulneren los derechos humanos en el extranjero, sin atentar contra la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados anfitriones[[61]](#footnote-61).

Obligación extraterritorial de respetar

39. La obligación extraterritorial de respetar exige a los Estados partes que se abstengan de tomar medidas que interfieran, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto en contextos relacionados con tierras fuera de su territorio. También les exige que tomen disposiciones concretas para evitar que sus políticas y medidas nacionales e internacionales, por ejemplo en materia de comercio, inversión, energía, agricultura, desarrollo y mitigación del cambio climático, interfieran, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos humanos[[62]](#footnote-62). Esta exigencia se aplica a todos los tipos de proyectos ejecutados por organismos de desarrollo o financiados por bancos de desarrollo. Un reconocimiento de esa obligación, en particular en lo que respecta a las inversiones en tierras, son las políticas de salvaguardia elaboradas por el Banco Mundial y otros bancos internacionales de desarrollo[[63]](#footnote-63). A raíz de la crisis alimentaria mundial de los años 2007 y 2008, ha aumentado en todo el mundo el número de inversiones a gran escala en tierras, lo que ha causado diversos problemas a las personas que viven en ellas o las utilizan, incluido su desalojo forzoso o involuntario sin una indemnización adecuada. Para mitigar o prevenir estas situaciones, se elaboraron 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 y se actualizaron las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional en 2012, así como las respectivas salvaguardias del Banco Mundial posteriormente[[64]](#footnote-64). Además, los Estados partes que son miembros de instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para que sus políticas y demás prácticas crediticias no menoscaben el disfrute de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la tierra.

40. Los Estados partes que promueven o realizan inversiones relacionadas con tierras en el extranjero, entre otros medios por conducto de empresas parcial o totalmente estatales o controladas por el Estado, incluidos fondos soberanos y fondos públicos de pensiones, así como alianzas público-privadas[[65]](#footnote-65), deben velar por que dichas inversiones no reduzcan la capacidad de otros Estados para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto. Antes de realizar dichas inversiones, los Estados partes deberán analizar su impacto en los derechos humanos y evaluarlas y revisarlas periódicamente. Estas evaluaciones deberán realizarse con una importante participación pública y los resultados deben publicarse y servir de base para la adopción de medidas encaminadas a prevenir la comisión de cualquier violación o abuso contra los derechos humanos, ponerles fin o repararlos[[66]](#footnote-66).

41. Los Estados partes deberán asegurarse de que la elaboración, celebración, interpretación y aplicación de los acuerdos internacionales, entre otras cosas en materia de comercio, inversión, financiación, cooperación para el desarrollo y lucha contra el cambio climático, sean compatibles con las obligaciones que les impone el Pacto y no tengan efectos negativos en el acceso a los recursos productivos de otros países[[67]](#footnote-67).

Obligación extraterritorial de proteger

42. La obligación extraterritorial de proteger exige que los Estados partes establezcan los mecanismos reguladores necesarios para que las entidades empresariales, incluidas las empresas transnacionales, y otros actores no estatales cuyas actividades estén en condiciones de regular, no menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra en otros países. Lo mismo ocurre en el contexto de las adquisiciones de tierras y otras actividades empresariales que tengan un impacto en el disfrute del acceso a recursos productivos, incluida la tierra. Los Estados partes deben velar por que los inversores domiciliados en otros países que inviertan en tierras agrícolas en el extranjero no priven a las personas o comunidades de acceso a la tierra o a recursos generados por esta de los que dependan para su subsistencia. Ello puede implicar la imposición de una obligación de diligencia debida a los inversores para evitar que adquieran o arrienden tierras en contravención de las normas y directrices internacionales[[68]](#footnote-68).

Obligación extraterritorial de cumplir

43. Los Estados deben adoptar medidas, mediante la asistencia y la cooperación internacionales previstas en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto en relación con la tierra, lo que también beneficiaría a pueblos y comunidades que se encuentran fuera de sus territorios. Ese apoyo debe consistir, entre otras cosas, en cooperación técnica, asistencia financiera o creación de capacidad institucional para la administración territorial, en intercambio de conocimientos y prestación de asistencia en la elaboración de políticas nacionales de tenencia, así como en transferencia de tecnología pertinente.

44. La cooperación y la asistencia internacionales deben centrarse en promover políticas nacionales para asegurar el acceso a la tenencia de la tierra a quienes no tengan reconocidos sus legítimos derechos de usuario. Las políticas deben evitar que se produzca una concentración o una mercantilización de la tierra y estar orientadas a mejorar el acceso de determinados grupos desfavorecidos y vulnerables y aumentar su seguridad de tenencia. Deben existir políticas de salvaguardia adecuadas y las personas y grupos afectados por las medidas de cooperación y asistencia internacionales deben tener acceso a mecanismos de reclamación independientes. La cooperación y la asistencia internacionales pueden facilitar las iniciativas encaminadas a velar por que las políticas relativas a la tierra sean sostenibles y formen o acaben formando una parte integral de los planes oficiales de ordenación territorial y de los planes estatales más generales de ordenación espacial.

IV. Temas específicos pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto en contextos   
relacionados con la tierra

A. Conflictos armados y situaciones de posconflicto

45. Existe una vinculación entre los conflictos armados, la tierra y el disfrute de los derechos enunciados en el Pacto. A veces, los conflictos de tierras, en especial los relacionados con la desigualdad estructural en la distribución de la tenencia de la tierra heredada, por ejemplo, de los sistemas coloniales o del *apartheid*, pueden ser una de las causas fundamentales o un desencadenante del conflicto. En otros casos, los conflictos pueden dar lugar a desplazamientos forzados o al acaparamiento y el desposeimiento de tierras, que sufren en especial las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como los campesinos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas o las mujeres. Cabe destacar que, si se abordan los litigios y los conflictos de tierras, se podría contribuir de manera fundamental a la creación de resiliencia y el mantenimiento de la paz[[69]](#footnote-69). Por ello, los Estados deben hacer todo lo posible para evitar el desposeimiento de tierras durante los conflictos armados. Si, a pesar de todo, se producen desposeimientos, los Estados están obligados a establecer programas de restitución para garantizar a todos los refugiados y desplazados internos el derecho a que se les restituya cualquier tierra de que hayan sido privados de manera arbitraria o ilegal[[70]](#footnote-70). Los Estados también deben abordar todos los conflictos de tierras que puedan provocar el resurgimiento de un conflicto armado.

46. Las medidas preventivas que se adopten para evitar el desposeimiento de tierras durante un conflicto armado deben tener en cuenta, al menos, las siguientes consideraciones: a) todos los sistemas de alerta temprana en materia de derechos humanos deben incorporar la protección de la tenencia de la tierra de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; b) las intervenciones humanitarias deben articularse con medidas destinadas a evitar el desposeimiento de tierras; c) los Estados deben crear un sistema de información que incluya todos los predios en riesgo de desposeimiento, no solo para prevenir el desposeimiento, sino también para facilitar la futura restitución de las tierras[[71]](#footnote-71); y d) los Estados deben considerar la posibilidad de congelar el comercio de tierras en las regiones en las que hay un elevado riesgo de desplazamiento interno y desposeimiento de tierras. Todas esas medidas preventivas deben proteger no solo la propiedad, sino todas las formas de tenencia de la tierra, incluida la consuetudinaria, ya que quienes corren mayor riesgo de ser desposeídos de sus tierras pueden no ser los propietarios oficiales.

47. Los programas de restitución de tierras deben incluir medidas que garanticen el derecho de los refugiados o los desplazados internos a regresar de manera voluntaria, en condiciones de seguridad y dignidad, a sus anteriores tierras o lugares de residencia habitual. En caso de no ser posible la restitución, los Estados deben establecer mecanismos de indemnización adecuados[[72]](#footnote-72). Deben instaurar y promover procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorios para evaluar y atender todas las reclamaciones de restitución de tierras. Estos deben ocuparse no solo de los derechos de propiedad, sino de todas las formas de tenencia de la tierra, en especial cuando están vinculadas al disfrute de derechos enunciados en el Pacto. Se debe poner especial cuidado en dar un trato adecuado a los “segundos ocupantes”, que son personas en situación de vulnerabilidad que ocupan las tierras después de que los arrendatarios legítimos hayan huido debido al conflicto armado. Se deben ofrecer las debidas garantías a los segundos ocupantes: si es necesario desalojarlos, se debe realizar una verdadera consulta y, de ser necesario, los Estados deben proporcionarles un alojamiento alternativo y servicios sociales para garantizarles un nivel de vida adecuado.

48. En muchas situaciones de posconflicto, los programas de restitución de tierras, aunque funcionen, pueden ser insuficientes para prevenir el estallido de nuevos conflictos y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a los refugiados y los desplazados internos. No es raro que los refugiados y los desplazados internos ya vivieran en la pobreza antes de verse desposeídos de sus tierras y que hubiera desigualdades muy arraigadas en la tenencia de la tierra antes del conflicto armado, que afectaran especialmente a las mujeres, a las que no se suelen reconocer derechos sobre la tierra. En tales circunstancias, la restitución de las tierras o la indemnización no son suficientes, ya que no sacarán a esas personas de la pobreza ni reducirán la desigualdad social y de género en la tenencia de la tierra. En esos contextos, la reparación de las víctimas de desplazamientos internos o de la violencia debe ir más allá de la restitución. Debe ser una reparación transformadora[[73]](#footnote-73), en el sentido de que debe incluir políticas y medidas destinadas a reducir la desigualdad y mejorar el nivel de vida de esas personas. Se deben adoptar medidas específicas para mejorar la igualdad de género en la tenencia de la tierra, por ejemplo dando preferencia a las mujeres en la concesión de derechos sobre la tierra. Además, los Estados deben tomar medidas para que los programas de restitución de tierras incluyan políticas de reforma rural en el apoyo técnico, financiero y educativo a los beneficiarios.

B. Medidas de evaluación y vigilancia

49. Los Estados deben asegurarse de que las personas y los grupos puedan recibir y difundir información pertinente para el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en relación con la tierra. Deben vigilar periódicamente el cumplimiento de los regímenes de tenencia y de todas las políticas, leyes y medidas que afecten a la efectividad de los derechos enunciados en el Pacto en contextos relacionados con la tierra. Esos procesos deben basarse en datos cualitativos y cuantitativos desglosados reunidos por las comunidades locales y otras partes interesadas, ser inclusivos y participativos y prestar especial atención a los grupos marginados y desfavorecidos. En los países en que las comunidades rurales gozan de una tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra, se deben prever mecanismos participativos que permitan vigilar el impacto de determinadas políticas en el acceso a la tierra de las personas que viven en las comunidades respectivas.

C. Corrupción

50. La administración territorial es uno de los ámbitos en los que la corrupción puede ser más generalizada. Esa corrupción existe y tiene efectos negativos en la demarcación de las tierras y la puesta en marcha de programas de concesión de títulos de propiedad; en el diseño de regímenes de uso de la tierra y la calificación de tierras como “infrautilizadas” o “no edificadas”; en el uso de las disposiciones sobre “utilidad pública” o “dominio eminente” para justificar la expropiación de tierras; y en la venta o el arrendamiento de tierras a inversores por parte del Gobierno o los líderes comunitarios.

51. Los Estados deben crear mecanismos adecuados de rendición de cuentas para prevenir la corrupción y la captura corporativa del Estado en todas las políticas relativas a la tierra pertinentes y deben “tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos”[[74]](#footnote-74), evitando el lobby empresarial en las legislaciones y decisiones judiciales para beneficio del sector privado que bloquea al interés público, así como los derechos consagrados en el Pacto. Los Estados deben revisar y supervisar periódicamente los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para mantener su eficacia. Los organismos de ejecución y las autoridades judiciales deben mantener un diálogo con la sociedad civil, los representantes de los usuarios y la población en general a fin de mejorar sus servicios y esforzarse por prevenir la corrupción asegurando la transparencia de los procesos y la toma de decisiones[[75]](#footnote-75). Los Estados deben conseguir este objetivo en particular mediante la consulta, la participación y el respeto del estado de derecho y de los principios de transparencia y rendición de cuentas[[76]](#footnote-76).

52. Los Estados deben de impedir el uso de las fuerzas de seguridad y guardias nacionales para el servicio de proyectos empresariales privados y mixtos que impiden el disfrute de los derechos a la tierra y los otros consagrados en el Pacto y la defensa de los mismos.

53. Las reformas energéticas, regulaciones y políticas en la materia para una transición energética deben de respetar los derechos del Pacto. Priorizar el interés empresarial en el desarrollo de proyectos de energías renovables, verdes o limpias no justifican el desplazamiento forzado, ni dar prioridad a estos para el uso de las tierras rurales campesinas. Lo mismo ocurre para las industrias extractivas, como los proyectos de minería y petróleo.

D. Derechos de los campesinos

52. El acceso a la tierra es especialmente importante para hacer efectivos los derechos de subsistencia de los campesinos de todo el mundo. Para algunos grupos, como los campesinos, el tratamiento de su acceso a la tierra y a otros recursos productivos es tan importante para la efectividad de varios derechos reconocidos en el Pacto que se equipara funcionalmente a un derecho sobre la tierra. A este respecto, en diciembre de 2018 la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. El artículo 17 se refiere al derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales, y en especial a su derecho a acceder a la tierra, así como a utilizarla y gestionarla de manera sostenible. El objetivo de esos derechos es que esos grupos tengan un nivel de vida adecuado y un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura. Los Estados deben tomar medidas para ayudar a los campesinos a utilizar la tierra de manera sostenible, mantener la fertilidad del suelo y sus recursos productivos y no poner en peligro el medio ambiente para otras personas, al asegurar su acceso al agua limpia y la preservación de la biodiversidad.

E. Defensores de los derechos humanos

53. La situación de los defensores de los derechos humanos es especialmente difícil en los conflictos de tierras[[77]](#footnote-77). El Comité ha recibido periódicamente denuncias de amenazas y ataques a quienes tratan de proteger los derechos que los asisten a ellos o a terceros en virtud del Pacto, a menudo en forma de acoso, criminalización, difamación y asesinatos, en particular en el contexto de proyectos de extracción y explotación[[78]](#footnote-78). Con arreglo a la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para respetar a los defensores de los derechos humanos y su trabajo, también en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la tierra, y abstenerse de imponerles sanciones penales o de tipificar nuevos delitos con el propósito de obstaculizar su trabajo.

F. Cambio climático

54. Los efectos del cambio climático en el acceso a la tierra, que repercuten en los derechos legítimos de los usuarios, serán graves en muchos países. La elevación del nivel del mar afectará a la vivienda, la agricultura y el acceso a las pesquerías en las zonas costeras. El aumento de las temperaturas, los cambios en las pautas de las precipitaciones y la frecuencia cada vez mayor de fenómenos meteorológicos extremos como las sequías e inundaciones afectarán al acceso a la tierra[[79]](#footnote-79). Los Estados deben cooperar a nivel internacional y cumplir su deber de mitigar las emisiones y sus respectivos compromisos asumidos en el marco de la aplicación del Acuerdo de París. Además, los Estados tienen la obligación de elaborar políticas nacionales de adaptación al cambio climático que tengan en cuenta todas las formas de cambio en el uso de la tierra inducidas por el cambio climático, llevar un registro de todas las personas afectadas y utilizar el máximo de los recursos disponibles para hacer frente a los efectos del cambio climático, en particular en los grupos desfavorecidos.

55. Habida cuenta de que el cambio climático afecta a todos los países, incluidos los que menos han contribuido a él, los países que históricamente más han contribuido al cambio climático y los que más contribuyen en la actualidad deben ayudar a los principales afectados que apenas pueden hacer frente a sus efectos, entre otras cosas apoyando y financiando medidas de adaptación en relación con las tierras. Los mecanismos de cooperación para la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a este deben prever un sólido conjunto de salvaguardias ambientales y sociales para evitar que ningún proyecto afecte negativamente a los derechos humanos y el medio ambiente y garantizar el acceso de los afectados por dichos proyectos a información y a una consulta efectiva. También deben respetar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas[[80]](#footnote-80).

**G. Contaminación**

El derecho a la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales resultan negativamente afectados cuando, como consecuencia de la actividad empresarial pública y/o privada, se contamina dicha tierra (i.e. sustancias tóxicas provenientes de la minería, desechos industriales, procesos químicos, etc.). La Observación General 24 hace énfasis en que las empresas domiciliadas en el territorio y/o jurisdicción de los Estados partes deberían tener la obligación de actuar con la diligencia debida para identificar, prevenir y combatir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto, incluyendo filiales y socios comerciales en donde quiera que se encuentren. [[81]](#footnote-81)

En este sentido, los Estados partes deben adoptar medidas razonables que podrían haber impedido que se produjeran los hechos y también proporcionar medios adecuados de reparación a las personas o grupos perjudicados y asegurar la rendición de cuentas de las empresas, así como considerar sanciones adecuadas.[[82]](#footnote-82)

La contaminación de la tierra tiene impactos en la salud de las y los campesinos rurales e indígenas, así como en la flora y la fauna que ahí se desarrolla, cultiva y habita. En este sentido, se enfatiza que existe una confluencia entre la contaminación del agua y de la tierra que generan vulneraciones similares a los derechos reconocidos en el Pacto.

Los Estados deben de alinear sus normativas internas a los estándares mínimos de contaminación establecidos por la Organización Mundial de la Salud e ir todavía a valores menores tomando en consideración los derechos reconocidos en el Pacto.

V. Reparaciones

56. Los Estados partes deben asegurarse de contar con sistemas administrativos y judiciales eficaces para aplicar los marcos políticos y jurídicos relativos a las tierras, y de que sus autoridades administrativas y judiciales actúen de conformidad con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del Pacto. Ello requiere la adopción de medidas para prestar servicios no discriminatorios, rápidos y accesibles a todos los titulares de derechos a fin de proteger los derechos de tenencia y promover y facilitar el disfrute de esos derechos, también en las zonas rurales remotas[[83]](#footnote-83). El acceso a la justicia es fundamental; los Estados partes deberán garantizar que, incluso en las zonas remotas, esta sea accesible y asequible, en particular para los grupos desfavorecidos y marginados. Las reparaciones deben ser suficientes para atender las necesidades de las víctimas de vulneraciones, de manera que reciban toda la información pertinente y una compensación y una indemnización adecuadas que incluyan, cuando proceda, la restitución de las tierras y el regreso de los refugiados y los desplazados internos. El acceso a la justicia debe prever procedimientos que permitan hacer frente a las repercusiones de las actividades empresariales **y de inversión**, tanto en los países en los que las empresas están domiciliadas como en aquellos en que se hayan cometido las vulneraciones[[84]](#footnote-84). La reparación integral y justa debe de incluir la participación de las personas y comunidades afectadas en la toma de decisiones.[[85]](#footnote-85)

57. Los Estados partes deben reforzar la capacidad de sus autoridades administrativas y judiciales para asegurar el acceso a medios que permitan dar una solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, en particular en las zonas rurales remotas[[86]](#footnote-86). Los Estados partes deben reconocer y cooperar con las formas consuetudinarias y de otro tipo que existan para la solución de controversias y velar por que estas prevean procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios para la rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia, en el respeto de los derechos humanos[[87]](#footnote-87). Cuando las tierras, las pesquerías y los bosques sean utilizados por más de una comunidad, se deben reforzar o crear instrumentos destinados a la resolución de los conflictos entre comunidades[[88]](#footnote-88).

1. \* \*\*\*\*\*\* Este documento se presentó con retraso para incluir en él la información más reciente. [↑](#footnote-ref-1)
2. \*\* \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* Las notas del presente documento se reproducen únicamente en inglés. [↑](#footnote-ref-2)
3. \*\*\* \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* Los Relatores agradecen la contribución de Olivier De Schutter, que fue uno de los relatores encargados de la concepción y elaboración del proyecto de observación general cuando formaba parte del Comité, hasta mayo de 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. See <https://ourworldindata.org/urbanization>. The Department on Economic and Social Affairs has estimated that in 2050, more than two thirds of the world (more than 7 billion people) will live in urban areas. See <https://population.un.org/wup>. [↑](#footnote-ref-4)
5. See A/HRC/34/51. [↑](#footnote-ref-5)
6. The guidelines have acquired a high degree of legitimacy due to the inclusive nature of the Committee on World Food Security. [↑](#footnote-ref-6)
7. See [www.fao.org/3/a-au866e.pdf](https://unitednations-my.sharepoint.com/personal/philippa_fletcher_un_org/Documents/Documents/CURRENT%20DOX/www.fao.org/3/a-au866e.pdf). Principle 5 is entitled “Respect tenure of land, fisheries and forests, and access to water”. See also United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, art. 17. [↑](#footnote-ref-7)
8. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, art.17. See also United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) of the international labour Organization (ILO). [↑](#footnote-ref-8)
9. A/HRC/4/18, annex I. [↑](#footnote-ref-9)
10. Peasants are currently estimated to represent almost a third of the world’s population. Around 75 per cent of hunger and malnutrition can be found in rural areas. See Committee on World Food Security, High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Investing in smallholder agriculture for food security* (Rome**,** 2013). [↑](#footnote-ref-10)
11. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Final Declaration (ICARRD 2006/3). [↑](#footnote-ref-11)
12. World Summit on Food Security (WSFS 2009/2). [↑](#footnote-ref-12)
13. **Naciones Unidas. (2002). Cumbre para la tierra, Programa 21. / Naciones Unidas. (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing +5.** [↑](#footnote-ref-13)
14. African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, communication No. 276/2003, decision, forty-sixth ordinary session, 11–25 November 2005, para.241. [↑](#footnote-ref-14)
15. The Committee has referred to land-related issues in the concluding observations it has adopted concerning approximately 50 States parties since 2001. [↑](#footnote-ref-15)
16. See, e.g., E/C.12/IND/CO/5, E/C.12/KHM/CO/1, E/C.12/MDG/CO/2 and E/C.12/TZA/CO/1-3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009), paras. 7–8. [↑](#footnote-ref-17)
18. **Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano V.A. http://cidh.org/countryrep/Tierrasindigenas2009/Cap.V-VI.htm** [↑](#footnote-ref-18)
19. With regard to discrimination in relation to access to land, particularly access and ownership, see, e.g., E/C.12/GIN/CO/1, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/MLI/CO/1, E/C.12/NER/CO/1, E/C.12/ZAF/CO/1 and E/C.12/CAF/CO/1. Concerning the very small number of women who own land, see, e.g., E/C.12/ZAF/CO/1. Regarding traditional and customary law and practice depriving women of their inheritance and property rights, see, e.g., E/C.12/BEN/CO/3, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/ZAF/CO/1, E/C.12/NER/CO/1 and E/C.12/CAF/CO/1. Regarding patriarchal attitudes and attitudes based on stereotypes, see, e.g., E/C.12/NER/CO/1. [↑](#footnote-ref-19)
20. See also Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, arts. 15–16, 18 and 19 (c). [↑](#footnote-ref-20)
21. E/C.12/1/Add.106, paras. 27 and 50. [↑](#footnote-ref-21)
22. Cheryl Doss, “The effects of intrahousehold property ownership on expenditure patterns in Ghana”, *Journal of African Economies*, vol. 15, No. 1 (March 2006). [↑](#footnote-ref-22)
23. Kathleen Beegle, Elizabeth Frankenberg and Duncan Thomas, “Bargaining power within couples and use of prenatal and delivery care in Indonesia”, *Studies in family planning*, vol. 32, No. 2 (June 2001). [↑](#footnote-ref-23)
24. Greta Friedemann-Sánchez, “Assets in intrahousehold bargaining among women workers in Colombia’s cut-flower industry”, *Feminist Economics*, vol. 12, Nos. 1–2 (2006). [↑](#footnote-ref-24)
25. International Center for Research on Women, *Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection – The South Asia Experience* (2006), pp. 12 and 100. See also Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), paras. 55–78. [↑](#footnote-ref-25)
26. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), paras. 55–78. [↑](#footnote-ref-26)
27. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Framework and guidelines on land governance in Africa” (Addis Ababa, AUC-ECA-AfDB Consortium, 2010), para. 3.1.3. [↑](#footnote-ref-27)
28. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 16 (2005), para. 37, and No. 21 (2009), para. 16 (c). See also African Commission on Human and Peoples’ Rights, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment” (2017), pp. 26–27. [↑](#footnote-ref-28)
29. **Instrumentos internacionales y documentos a destacar: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.** [↑](#footnote-ref-29)
30. **Ley Minera. Última reforma publicada DOF 26-06-2006. Arts. 6, 7. (México).**  [↑](#footnote-ref-30)
31. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4 (1991), para. 8 (a). [↑](#footnote-ref-31)
32. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 21 (2009), para 36. See also Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 24 August2010, para 86, and *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*,Judgment of 29 March 2006, para 118; African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*,paras. 252–268;and African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012, Judgement of 26 May 2017, paras. 195–201. [↑](#footnote-ref-32)
33. ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, guideline 9, and A/HRC/9/9, para. 41. [↑](#footnote-ref-33)
34. Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*,Judgment of 15 June 2005, paras. 132–133, and *Saramaka People v. Suriname*,Judgment of 28 November 2007, para. 86. [↑](#footnote-ref-34)
35. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, arts. 28 and 32. [↑](#footnote-ref-35)
36. Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment of 31 August 2001, paras. 151 and 164. For a discussion of the case law of the Inter-American bodies in that area, see Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system”, in *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhole, eds. (Antwerp, Intersentia, 2007); and African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*. [↑](#footnote-ref-36)
37. Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006, para. 128; and African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, para. 209. [↑](#footnote-ref-37)
38. Reportedly, the largest pastoral/agropastoral populations (seven million each) are in Somalia and the Sudan, followed by Ethiopia (four million). See [www.fao.org/3/bp197e/bp197e.pdf](http://www.fao.org/3/bp197e/bp197e.pdf). [↑](#footnote-ref-38)
39. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997), para. 1. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Ben Djazia et al. v. Spain* (E/C.12/61/D/5/2015), para. 13.4. [↑](#footnote-ref-40)
41. *Gómez-Limón Pardo v. Spain* (E/C.12/67/D/52/2018), para. 9.4. [↑](#footnote-ref-41)
42. See also A/HRC/4/18, annex I, para. 21. [↑](#footnote-ref-42)
43. A/HRC/13/33/Add.2, annex, principle 2; African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples’ Rights* (2012), paras. 51–55 and 77–79. [↑](#footnote-ref-43)
44. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997), paras. 12–13. [↑](#footnote-ref-44)
45. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa” (2014). [↑](#footnote-ref-45)
46. Ibid., chap. 2. [↑](#footnote-ref-46)
47. African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, decision, thirtieth ordinary session,   
    13–27 October 2001. [↑](#footnote-ref-47)
48. African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa”. The Committee has also observed that such regulations should also cover the issue that certain credit/microfinancing practices might also deprive people from their land, including by leading to overindebtedness. [↑](#footnote-ref-48)
49. African Commission on Human and Peoples’ Rights, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and theenvironment”, p. 25, para 18. [↑](#footnote-ref-49)
50. Toulmin, C. and J. Quan (eds.) (2000) *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa* (London: DFID–IIED–NRI). [↑](#footnote-ref-50)
51. African Commission on Human and Peoples’ Rights, “*State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment*, pp. 12–13, sect. III (g)–(h). [↑](#footnote-ref-51)
52. FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, guideline 8.1. [↑](#footnote-ref-52)
53. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Final Declaration,   
    para. 29 (2). [↑](#footnote-ref-53)
54. M.R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003); and Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*”, Working Paper Series No. 10–100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010). [↑](#footnote-ref-54)
55. Julian Quan, “Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options”, Livelihood Support Programme Working Paper No. 24 (Rome: FAO, 2006). [↑](#footnote-ref-55)
56. Carter, M.R., “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security’, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003). [↑](#footnote-ref-56)
57. Klaus Deininger and Hans Peter Binswanger, “The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges”, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (1999), p. 248. [↑](#footnote-ref-57)
58. Research has highlighted an inverse relationship between the size of production units and productivity per hectare. See Amartya Kumar Sen, “An aspect of Indian agriculture”, *The Economic Weekly*, vol. 14, Nos. 4–6 (1962), and “Peasants and dualism with or without surplus labor”, *Journal of Political Economy*, vol. 74, No. 5 (1966); and Robert Eastwood, Michael Lipton and Andrew Newell, “Farm size”, in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali and Robert E. Evenson (eds.) (Amsterdam, Elsevier, 2010). [↑](#footnote-ref-58)
59. FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, guideline 8.10. [↑](#footnote-ref-59)
60. A/HRC/13/33/Add.2, annex, principle 6. [↑](#footnote-ref-60)
61. E/C.12/2011/1, paras. 5–6. [↑](#footnote-ref-61)
62. See E/C.12/BEL/CO/4, E/C.12/AUT/CO/4, E/C.12/NOR/CO/5; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016), para. 13; A/56/10 and Corrs.1 and 2, pp. 155–168 (on arts. 16–18); and guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. [↑](#footnote-ref-62)
63. Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, German Institute for Human Rights, 2017). [↑](#footnote-ref-63)
64. See [www.ifc.org/wps/wcm/connect/24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454/PS\_English\_  
    2012\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h](file:///C:\Users\JungRin.Kim\AppData\conf-share1\LS\SPA\COMMON\FINAL\www.ifc.org\wps\wcm\connect\24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454\PS_English_2012_Full-Document.pdf%3fMOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h). [↑](#footnote-ref-64)
65. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 12.15. [↑](#footnote-ref-65)
66. See and E/C.12/NOR/CO/5; A/HRC/13/33/Add.2; Human Rights Committee, general comment No. 34 (2011), paras. 18–19; and European Court of Human Rights, Társáság a Szabadságjogokért v. Hungary, Application No. 37374/05, Judgment of 14 April 2009, paras. 26 and 35. [↑](#footnote-ref-66)
67. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3 (1990), para. 2, No. 15 (2002), para. 35, No. 22 (2016), para. 31, and No. 24 (2017), paras. 12–13; E/C.12/CAN/CO/6; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 34 (2016); European Court of Human Rights, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, Application No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, para. 154; and Inter-American Court of Human Rights, Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Judgment of 29 March 2006, para. 140. [↑](#footnote-ref-67)
68. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017). [↑](#footnote-ref-68)
69. See the guidance note of the Secretary-General on the United Nations and land and conflict, issued in March 2019. [↑](#footnote-ref-69)
70. See the principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons, endorsed by the Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2005/17). [↑](#footnote-ref-70)
71. See [www.worldbank.org/en/results/2015/08/13/colombia-protects-land-and-patrimony-of-internally-displaced-persons](file:///C:\Users\JungRin.Kim\AppData\conf-share1\conf\Groups\PEPS-Share\Editors\HR%20editors\Fletcher\www.worldbank.org\en\results\2015\08\13\colombia-protects-land-and-patrimony-of-internally-displaced-persons). [↑](#footnote-ref-71)
72. See the principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons. [↑](#footnote-ref-72)
73. Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive jstice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 4 (2009). [↑](#footnote-ref-73)
74. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 3.1 (5). [↑](#footnote-ref-74)
75. Ibid., párr. 5.8. [↑](#footnote-ref-75)
76. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security include recommendations specific to all components of land governance, such as recording of land rights, valuation of land and adoption of land planning schemes. Similarly, the Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems refer to the need to comply with “the rule and application of law, free of corruption” (principle 9) and to the United Nations Convention Against Corruption as relevant for the implementation of the Principles. [↑](#footnote-ref-76)
77. Protecting human rights defenders addressing economic, social and cultural rights (A/HRC/31/L.28); and Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. [↑](#footnote-ref-77)
78. See, e.g., E/C.12/VNM/CO/2-4, para. 11, E/C.12/1/Add.44, para. 19, E/C.12/IND/CO/5, paras. 12 and 50, E/C.12/PHIL/CO/4, para 15, E/C.12/COD/CO/4, para. 12, E/C.12/LKA/CO/2-4, para. 10, and E/C.12/IDN/CO/1, para. 28. [↑](#footnote-ref-78)
79. See [www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM\_Approved\_Microsite\_FINAL.pdf](file:///C:\Users\JungRin.Kim\AppData\conf-share1\conf\Groups\PEPS-Share\Editors\HR%20editors\Fletcher\www.ipcc.ch\site\assets\uploads\2019\08\4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf). [↑](#footnote-ref-79)
80. The safeguards should be in line with the practice of the Green Climate Fund and those included in the Environmental and Social Policy of the Adaptation Fund established under the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change to ensure coherence. [↑](#footnote-ref-80)
81. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 24 (2017), C. Obligaciones extraterritoriales.** [↑](#footnote-ref-81)
82. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 24 (2017), para. 15, 32.** [↑](#footnote-ref-82)
83. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, paras. 6.2 and 6.4. [↑](#footnote-ref-83)
84. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017), paras. 49–57. [↑](#footnote-ref-84)
85. **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. LC/PUB.2018/8/-\*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\_es.pdf** [↑](#footnote-ref-85)
86. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, para. 21.1. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ibid., párr. 21.3. [↑](#footnote-ref-87)
88. Ibid., párr. 9.12. [↑](#footnote-ref-88)