



Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales

Guía técnica de apoyo a la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*



Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia forman parte de una iniciativa de la Organización destinada a ayudar a desarrollar las capacidades para mejorar la gobernanza de la tenencia y contribuir a que los países apliquen 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*. Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia han sido elaboradas por especialistas técnicos y pueden ser utilizadas por una gran variedad de actores. En estas guías::

- los principios de las Directrices se traducen en medidas, procesos y mecanismos prácticos;
- se facilitan ejemplos de buenas prácticas, indicando qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo;
- se proporcionan herramientas útiles para realizar ciertas actividades como, por ejemplo, concebir procesos normativos y de reforma, diseñar proyectos de inversión y orientar intervenciones.

Para más información sobre las Directrices y las actividades de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, sírvase visitar el sitio web: www.fao.org/nr/tenure/es

Acompaña a la presente guía sobre propiedades comunales la siguiente animación de vídeo (en inglés):



www.youtube.com/watch?v=rY2whVGkCdk

Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales

Guía técnica de apoyo a la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*

Preparado por el Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad a través de un proceso de múltiples partes interesada

Con la presente publicación se busca fomentar la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. La terminología utilizada para la redacción de la presente publicación no contradice la de las Directrices, tal y como estas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012, ni la función que desempeñan los Estados en la ejecución de las mismas.

Esta publicación se ha elaborado con la asistencia financiera de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Gobierno de Alemania. Las opiniones expresadas en la misma son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas oficiales de la FAO.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-309483-7

© FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prólogo	V
Agradecimientos	VI
Siglas	VIII
Resumen – La guía en síntesis	IX
<hr/>	
1. Introducción	1
<hr/>	
1.1 ¿Por qué una guía sobre propiedades comunales?	3
1.2 Ámbito de aplicación, público destinatario y estructura de la guía	5
<hr/>	
2. Las propiedades comunales y las Directrices	7
<hr/>	
2.1 ¿Qué hay que saber cuando se trata de propiedades comunales?.	9
2.2 ¿Por qué deberíamos proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales?	13
2.3 ¿Qué establecen las Directrices acerca de los derechos de tenencia de propiedades comunales?	15
<hr/>	
3. Estrategias para la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales	21
<hr/>	
3.1 Estrategias para el reconocimiento y el amparo jurídicos	24
Estrategia 1. Reconocer jurídicamente los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales y sus titulares de derechos transfiriendo las facultades y las responsabilidades para gobernar las propiedades comunales según los requisitos jurídicos para una gobernanza inclusiva, responsable y sostenible.	24
Estrategia 2. Fortalecer o establecer un marco jurídico centrado en normas de procedimiento que pueda adaptarse a la complejidad, la diversidad y la flexibilidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales	29
Estrategia 3. Acordar normas para el uso de las propiedades comunales, cartografiar sus límites y registrarlos sobre la base de un proceso local inclusivo y negociado	32
Estrategia 4. Establecer un proceso transparente de formulación de leyes y políticas que permita la participación de las comunidades y la sociedad civil	37
Estrategia 5. Llevar a cabo tareas de promoción que presten apoyo a los derechos de tenencia de propiedades comunales.	39
3.2 Estrategias de ejecución para los Estados y los titulares de derechos	41
Estrategia 6. Fortalecer o ir elaborando gradualmente estructuras de gobernanza comunitaria que sean inclusivas y responsables	41
Estrategia 7. Respaldar el empoderamiento de los grupos marginados y vulnerables dentro de las comunidades para que hagan un uso eficaz de las instituciones comunitarias	45
Estrategia 8. Fortalecer o fomentar las capacidades de ejecución de los funcionarios estatales y transferir recursos humanos y financieros	46
3.3 Estrategias que respaldan el goce de derechos	52

Estrategia 9. Garantizar el acceso a la justicia, reconocer e integrar mecanismos a nivel local y permitir la defensa jurídica	52
Estrategia 10. Fomentar un uso de las propiedades comunales que sea viable en lo económico y sostenible desde el punto de vista ambiental, a fin de generar y mantener beneficios de larga duración para los miembros de la comunidad	56
Estrategia 11. Garantizar que toda asociación o contrato con los inversionistas preste apoyo a los medios de vida locales y no vulnere los derechos de tenencia de propiedades comunales o viole los derechos humanos conexos	60
Estrategia 12. Ocuparse de facilitar procesos de múltiples partes interesadas para revisar la legislación y supervisar las instituciones, los procesos y el Estado de derecho	63

4. El proceso de adaptación de las estrategias genéricas al contexto local **65**

5. Anexos **71**

5.1 Anexo 1: Glosario	73
5.2 Anexo 2: ¿Cómo fue elaborada la presente guía técnica?	74
5.3 Anexo 3: Bibliografía y recursos	76

Recuadros

Recuadro 1. Antecedentes de las <i>Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques</i>	4
Recuadro 2. Los 10 principios básicos para la aplicación de la gobernanza responsable de la tenencia (Sección 3B).	16
Recuadro 3. ¿Cómo gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales de manera responsable: 12 estrategias para Estados, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y actores del sector privado	23

Casos

Caso 1. ¿Con qué seguridad cuentan las tierras comunitarias? Panorama del reconocimiento jurídico de las propiedades comunales en África, por Liz Alden Wily	27
Caso 2. El concepto de la propiedad comunal y el pastoreo de los lapones, por Ivar Bjørklund	30
Caso 3. La pesca comunitaria en Camboya: superar los desafíos de los límites objeto de disputa de las propiedades comunales ribereñas, por John Kurien	35
Caso 4. ¿Puede darse alivio dentro de las comunidades a injusticias relacionadas con la gestión de las propiedades comunales asociando a los dirigentes tradicionales al debate sobre tierras? Por Téodyl Nkuintchua, Su Majestad Bruno Mvondo y Samuel Nguiffo	43
Caso 5. Superar el vacío de aplicación de los derechos de tenencia de propiedades comunales por medio de un enfoque de fomento de la capacidad integral y estructurado en múltiples niveles para la gestión forestal de base comunitaria, por Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, MaungMuang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat, Kuntum Melati	50
Caso 6. La conservación, los conflictos y la reivindicación de derechos colectivos a las propiedades comunales marinas en Dwesa-Cwebe (Sudáfrica), por Jackie Sunde	54
Caso 7. Proteger los medios de vida locales que dependen de las propiedades comunales forestales: el caso del “gobierno forestal” en el estado de Acre, en la Amazonia brasileña occidental, por Benno Pokorny	58

Prólogo

En 2012 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó por unanimidad 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* (FAO, 2012 – en adelante en esta guía, “las Directrices”), que posteriormente recibieron amplio apoyo y reconocimiento internacionales. Su fortaleza reside en el exclusivo proceso participativo e integrador por medio del que se elaboraron. A pesar de ser un instrumento de derecho blando, también están fuertemente arraigadas en la legislación internacional sobre derechos humanos en vigor, que establece las obligaciones y las responsabilidades de los actores estatales y no estatales para gobernar de manera responsable la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, incluidas las propiedades comunales. Proporcionan orientaciones convenidas a nivel internacional sobre la manera de reconocer, proteger y respaldar los derechos legítimos de tenencia, como los derechos de tenencia individuales y colectivos, y los empleados en el marco de sistemas consuetudinarios.

La seguridad de los derechos de tenencia de propiedades comunales es fundamental para mujeres y hombres, pueblos indígenas y comunidades locales en diversos contextos, como pescadores, pastores, agricultores, personas sin tierras y otros grupos vulnerables, marginados o que padecen de inseguridad alimentaria. Su bienestar básico depende de las propiedades comunales: para acceder a los alimentos y mantener sus medios de vida y su identidad social y cultural. Las Directrices representan una oportunidad histórica de orientar a los gobiernos y responsabilizarlos para que asuman sus deberes y cumplan sus obligaciones de otorgar la seguridad de la tenencia a los titulares legítimos de derechos a las propiedades comunales.

Al seguir las orientaciones y los principios de las Directrices, los gobiernos contribuirán a traducir en realidades locales y nacionales los objetivos en materia de desarrollo sostenible convenidos a nivel internacional, a saber: responder a las necesidades de subsistencia de sus pueblos; lograr la seguridad alimentaria y erradicar la pobreza; realizar los derechos a la alimentación, la autoidentificación y la autodeterminación; prestar apoyo al uso sostenible de los recursos naturales, a su control y a un acceso equitativo a estos; alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. En las Directrices se reconoce el papel fundamental que desempeña la participación y se solicita a los gobiernos que respalden las actividades realizadas por la sociedad civil para incrementar la adopción de los principios que se establecen en las Directrices.

En la presente guía técnica, *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales*, se proporcionan orientaciones estratégicas y se sugieren prácticas para aplicar de manera proactiva las normas y las recomendaciones que figuran en las Directrices, con el propósito de reconocer y proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales y las estructuras de gobernanza de base comunitaria. La guía fue preparada por el Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad, cuyos estudios sobre sostenibilidad y gobernanza de la tierra se basan en un enfoque interdisciplinario a través del cual se pretende lograr que actores de la sociedad civil, el gobierno y el ámbito científico generen conocimientos en conjunto, de modo de formular estrategias viables para la gobernanza responsable y sostenible de la tierra. De acuerdo con este enfoque y objetivo, la guía fue elaborada por medio de un proceso integral de múltiples partes interesadas: la deliberación de las recomendaciones sobre estrategias pertinentes se llevó a cabo con la ayuda de un Grupo internacional de prueba compuesto por expertos en propiedades comunales y una serie de talleres de discusión y consulta con actores de varios grupos de todo el mundo.

Agradecimientos

La presente guía técnica, *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales*, ha sido elaborada por medio de un proceso de múltiples partes interesadas en el que participaron una amplia serie de representantes de la sociedad civil, el gobierno y el entorno científico de distintas partes del mundo. Su preparación y redacción estuvo a cargo de un equipo del Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad, del que formaron parte Elisa Gärtner y Theo Rauch bajo la dirección de Charlotte Beckh y la orientación de Jes Weigelt y Alexander Müller. Una versión preliminar anterior se enriqueció con las aportaciones de Isabelle Blesser. El equipo desea manifestar su aprecio y gratitud a todas las personas que contribuyeron con su tiempo, energía, conocimientos y experiencia a lo largo de la elaboración de esta guía.

También agradece a Francesca Romano, Andrew Hilton y Paul Munro-Faure de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por sus observaciones y apoyo constantes.

Asimismo, muestra su agradecimiento por la invaluable aportación de siete casos que muestran los alentadores esfuerzos realizados para proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales. Estos fueron escritos por Liz Alden Wily, Ivar Bjørklund, Reymondo Caraan, Chheng Channy, John Kurien, Kuntum Melati, Su Majestad Bruno Mvondo, Samuel Nguiffo, Téodyl Nkuintchua Tchoudjen, Bounyadeth Phoungmala, Benno Pokorny, Warangkana Rattanaarat, Jackie Sunde, MaungMuang Than, Sokchea Tol y Ronnakorn Triraganon.

El equipo desea expresar un agradecimiento especial a los miembros del Grupo de prueba de la guía por su asesoramiento y apoyo constantes, sus significativas aportaciones invaluable durante los talleres internacionales de discusión y sus revisiones y observaciones. Ellos son: Liz Alden Wily, Ben Cousins, Jonathan Davis, Jenny Franco, Shalmali Guttal, Svein Jentoft, Joan C. Kagwanja, John Kurien, Odame Larbi, Ruth Meinzen-Dick, Leticia Merino, Luca Miggiano, Roch L. Mongbo, Sofia Monsalve, Fred Nelson, Benno Pokorny, Maryam Rahmanian, Jenny Springer, Christopher Tanner, Michael Taylor y Andy White.

El equipo desea agradecer asimismo a las siguientes personas por haber contribuido de manera invaluable y significativa a los borradores de la presente guía a través de los talleres internacionales de discusión y con sus entrevistas, comunicaciones personales, revisiones y observaciones: Marion Aberle, Safia Aggarwal, Taiguara Alencar, King-David Amoah, David Arch, Jana Arnold, Stefania Battistelli, Million Belay, Tesfaye Beyene, Lillian Bruce, Carolin Callenius, Elisabetta Cangelosi, Reymondo Caraan, Alphajoh Cham, Kyssele Cherestal, Joseph Chiombola, Juan Pablo Chumacero, Myrna Kay Cunningham Kain, Bassiaka Dao, Rasna Dhakal, Martin Drago, Jorge Espinoza Santander, Edward Fatoma, Tim Fella, Andargachew Feyisa, Fiona Flintan, Birgit Gerhardus, Christian Graefen, Paolo Groppo, Gaoussou Gueye, Bernard Guri, Ariane Götz, Matthias Hack, Mafaniso Hara, Anita Hernig, Pedro Herrera, Tran Thi Hoa, Katherine Homewood, Ghati Horombe, Chantal Jacovetti, Paul Karanja, Rachael Knight, Massa Koné, Saydou Koudougou, Caroline Kruckow, Natalia Landivar, Harold Liversage, Jael Eli Makagon, Francesca Marzatico, Chala Megersa, Aurea Miclat-Teves, Bridget Mugambe, Hans-Peter Müller, Yefred Myenzi, Musa Usman Ndamba, Téodyl Nkuintchua Tchoudjen, Edson Nyingi, Shadrack Omondi, Hubert Ouedraogo, Henry Pacis, Sabine Pallas, David Palmer, Caroline Plançon, Neil Pullar, Claire Quenum, Jagdeesh Rao, Martin Remppis, Oscar Schmidt, Rodney Schmidt, Gladys Serwaa Adusah, Ramesh Sharma, Joseph Ole Simel, Fernando Songane, Mercedes Stickler, Jeremy Swift, Shailendra Tiwari, Margret Vidar, Lena Westlund, Laurence Wete Soh, Yonas Yimer y David Young.

Tom Griffiths, Maryam Niamir-Fuller, Esther Obaikol, Sérgio Sauer y Michael Windfuhr se ocuparon de la revisión por pares de la guía. Anne Boden y Damian Bohle se encargaron de su edición, mientras que el diseño estuvo a cargo de Uli H. Streckenbach y Robert Pohle y la maquetación, a cargo de Luca Feliziani.

La FAO expresa su agradecimiento al Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania, que financió su elaboración y preparación.

Cualquier omisión respecto de las personas que contribuyeron a la realización de la presente guía es involuntaria.

Siglas

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CLPI	consentimiento libre, previo e informado (principio de)
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GPS	sistema global de posicionamiento
ONG	organización no gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	organización de la sociedad civil
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas

Resumen – La guía en síntesis

La presente guía técnica, *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales*, tiene la finalidad de prestar apoyo a los Estados, las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado y otros actores competentes en la adopción de medidas proactivas que pongan en práctica las normas y las recomendaciones de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, “las Directrices”). Su objetivo consiste en lograr el reconocimiento y el amparo jurídicos de los derechos de tenencia de propiedades comunales y estructuras de gobernanza de base comunitaria.

Los derechos de tenencia de propiedades comunales son fundamentales

Millones de personas de todo el mundo dependen de recursos naturales, como la tierra, la pesca y los bosques, que se utilizan de manera colectiva como propiedades comunales. Las propiedades comunales son fundamentales para el bienestar y la identidad cultural. Son una fuente de alimentos e ingresos, una importante red de seguridad y un asunto que concierne a los derechos humanos, para los pueblos indígenas y las comunidades locales, en particular agricultores, pescadores, pastores, personas sin tierras y los más marginados y vulnerables. Las propiedades comunales están sujetas a una diversidad de múltiples conjuntos flexibles de derechos de tenencia, que los distintos titulares de derechos pueden poseer de manera permanente o temporal. Estos pueden tener límites fijos o variables, que la comunidad puede renegociar, modificar, rescindir y acordar de manera periódica. Las propiedades comunales son viables si se gobiernan de manera colectiva. La seguridad de los derechos de tenencia de propiedades comunales puede proporcionar incentivos para que se haga un uso de los recursos naturales sostenible desde el punto de vista ambiental y se realicen inversiones responsables en pos de la productividad de los sistemas de recursos.

Cómo proteger los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales

Las Directrices, que se basan en los derechos humanos, instan a los Estados como principales titulares de obligaciones a que cumplan su obligación de proteger los derechos legítimos de tenencia, también los relativos a las propiedades comunales. Esto quiere decir que los Estados tienen que reconocer jurídicamente estos derechos legítimos de tenencia y sus titulares y respetarlos. Los Estados y sus órganos judiciales tienen que proteger estos derechos de amenazas y vulneraciones, y deben dar un apoyo proactivo a las personas para que puedan recurrir a sus derechos y gozar de ellos. Los actores no estatales —como las OSC, las organizaciones de base comunitaria, las instituciones académicas, los científicos, los proveedores de servicios profesionales, el sector privado y los donantes— tienen la responsabilidad de prestar apoyo a las comunidades para que obtengan sus derechos, de protegerlos de acuerdo con los principios de derechos humanos y de obrar con diligencia

debida. Esta responsabilidad de los actores no estatales existe independientemente de la capacidad o la voluntad de los Estados de cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos, por lo que no las disminuye.

En la presente guía técnica se presentan **12 estrategias interrelacionadas con recomendaciones sobre la manera de llevarlas a la práctica en tres esferas de acción**. Si bien el reconocimiento y el amparo jurídicos de los derechos de tenencia de propiedades comunales es fundamental (1), para lograr la seguridad de la tenencia en la vida cotidiana de las personas resulta de extrema importancia que tanto los Estados como las comunidades efectivamente los lleven a la práctica (2) y que se preste apoyo a las comunidades para que estas puedan gozar de sus derechos (3).

1) Estrategias para el reconocimiento y el amparo jurídicos (1-5)

Es preciso que los estados reconozcan jurídicamente los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales, los titulares de esos derechos y los sistemas de tenencia consuetudinarios conexos y les den amparo. La legislación debería permitir que esos titulares de derechos adquieran las facultades y responsabilidades para gobernar las propiedades comunales a nivel local de manera colectiva. Esta transferencia trae consigo requisitos jurídicos para que las comunidades establezcan procesos de toma de decisiones y gobernanza que sean inclusivos, responsables y sostenibles, o fortalezcan los existentes, de acuerdo con los principios establecidos en las Directrices (Estrategia 1). El marco jurídico debería centrarse más bien en las normas de procedimiento que en las normas sustantivas (Estrategia 2) para dar cabida a la complejidad, la diversidad y la flexibilidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales y prever ajustes flexibles y específicos para cada contexto en las normas comunitarias. Es preciso que la comunidad participe en un proceso local inclusivo en el que se convengan las normas de uso sostenible de las propiedades comunales, se definan y cartografien sus límites externos y se registren con apoyo de las autoridades estatales (Estrategia 3). Para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de la legislación, el Estado debería establecer un proceso de formulación de leyes y políticas que sea inclusivo y deliberativo y que facilite la participación de la sociedad civil y los titulares de derechos. Para ello, se requiere la innovación de científicos, abogados, OSC y el Estado con nuevos términos y conceptos jurídicos (Estrategia 4). Las actividades de promoción desempeñan una función fundamental a la hora de respaldar el proceso de aceptación personal, pública y política de los derechos de tenencia de propiedades comunales y de una gobernanza de base comunitaria, y las estructuras que garantizan el ejercicio y la tutela de esos derechos (Estrategia 5).

2) Estrategias para el ejercicio de los Estados y los titulares de derechos (6-8)

Con objeto de garantizar sobre el terreno el ejercicio efectivo de los derechos de tenencia de propiedades comunales, las estrategias 6 a 8 recomiendan que los Estados y demás actores, como las OSC, presten apoyo a las comunidades para que fortalezcan o desarrollen de manera progresiva estructuras de gobernanza comunitaria que sean responsables e inclusivas (Estrategia 6). El empoderamiento de los grupos marginados y vulnerables dentro de las comunidades respaldará su representación y participación en las estructuras de gobernanza y les permitirá hacer un uso eficaz de las instituciones comunitarias, alentándolos a ello (Estrategia 7). Para gobernar las propiedades comunales de manera sostenible, inclusiva y responsable, hace falta que la comunidad sea fuerte y cuente con la acción colectiva de los titulares de derechos legítimos de tenencia. Al mismo tiempo, a fin de facilitar el efectivo ejercicio y gobernanza de los derechos de tenencia de propiedades

comunales, es fundamental que los Estados fortalezcan o fomenten las capacidades y la conciencia de los tribunales, los parlamentos y las autoridades gubernamentales en relación con las propiedades comunales y que transfieran recursos humanos y financieros a los niveles subnacional y comunitario (Estrategia 8).

3) Estrategias que respaldan el goce de derechos (9-12)

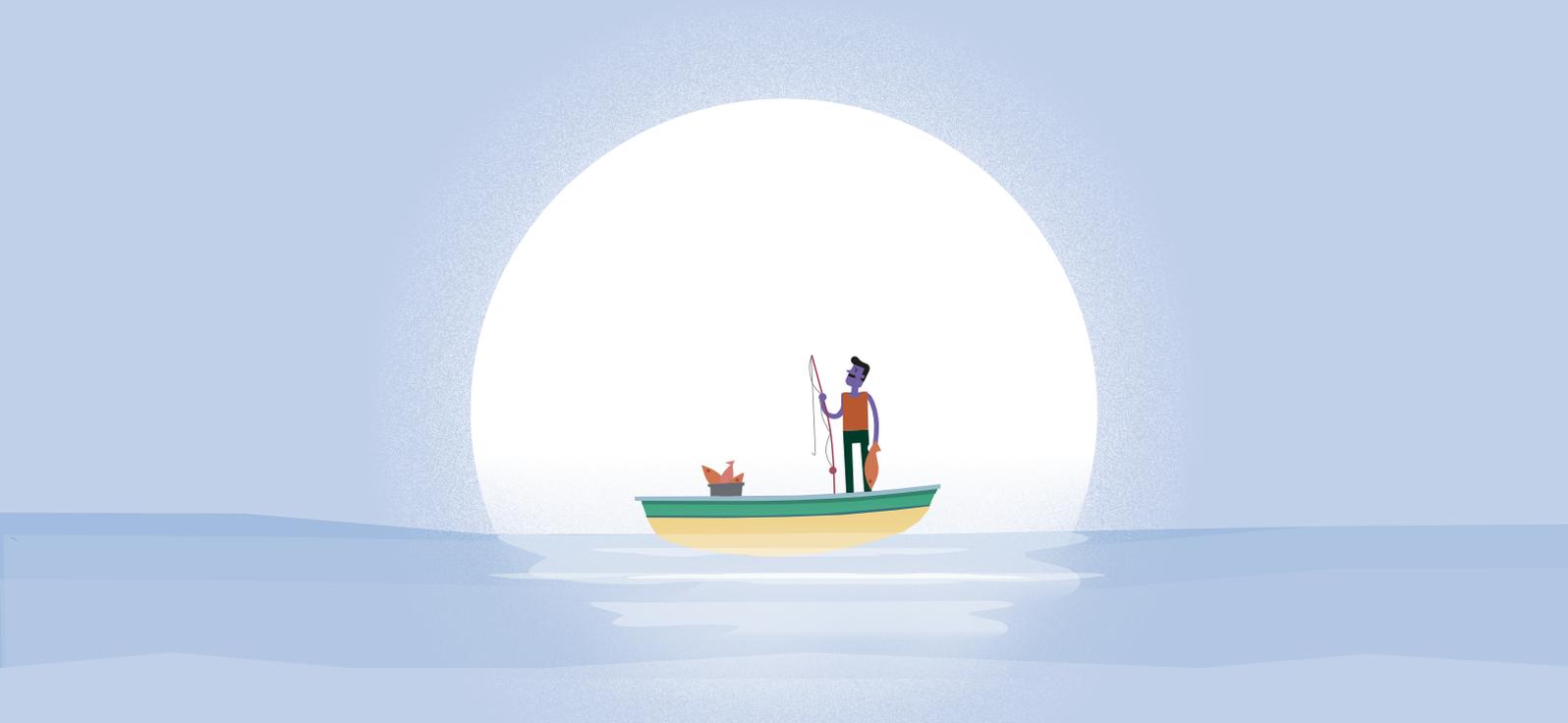
Con objeto de prestar apoyo a las comunidades para que hagan pleno uso del marco jurídico y ejerzan sus derechos de tenencia y gocen de ellos, las estrategias 9 a 12 instan a los Estados a garantizar que los titulares locales de derechos tengan acceso a un sistema jurídico y judicial operativo y accesible a nivel nacional y subnacional. Esto requiere el reconocimiento y el fortalecimiento de los mecanismos de solución de controversias a nivel local y la integración de estos con el sistema judicial de un modo que sea coherente con las normas en materia de derechos humanos. Asimismo, los Estados deberían dar cabida a las actividades de defensa jurídica que llevan a cabo comunidades y OSC, y reconocerlas (Estrategia 9). Para que las propiedades comunales generen beneficios duraderos para los miembros de la comunidad, los Estados tienen que prestar apoyo a las comunidades para que busquen oportunidades de poner en marcha actividades generadoras de ingresos por medio de un uso y una gestión de las propiedades comunales que sea viable en lo económico, inclusivo en lo social y sostenible desde el punto de vista ambiental (Estrategia 10). Los Estados y los representantes comunitarios tienen que adoptar medidas para evitar cualquier tipo de vulneración de los derechos de tenencia de propiedades comunales o violación de los derechos humanos conexos. En particular, toda asociación o contrato con inversionistas requiere que el Estado se comprometa a proteger a las comunidades y prestar apoyo a sus medios de vida (Estrategia 11). A fin de incrementar la transparencia, generar confianza y responsabilizar a los distintos actores, los Estados tienen que reconocer y facilitar procesos inclusivos de múltiples partes interesadas que supervisen y revisen la legislación, las instituciones, los procesos y el estado de derecho a nivel local y nacional. Las OSC, las organizaciones de base comunitaria y los titulares de derechos deben poder participar en estos procesos (Estrategia 12).

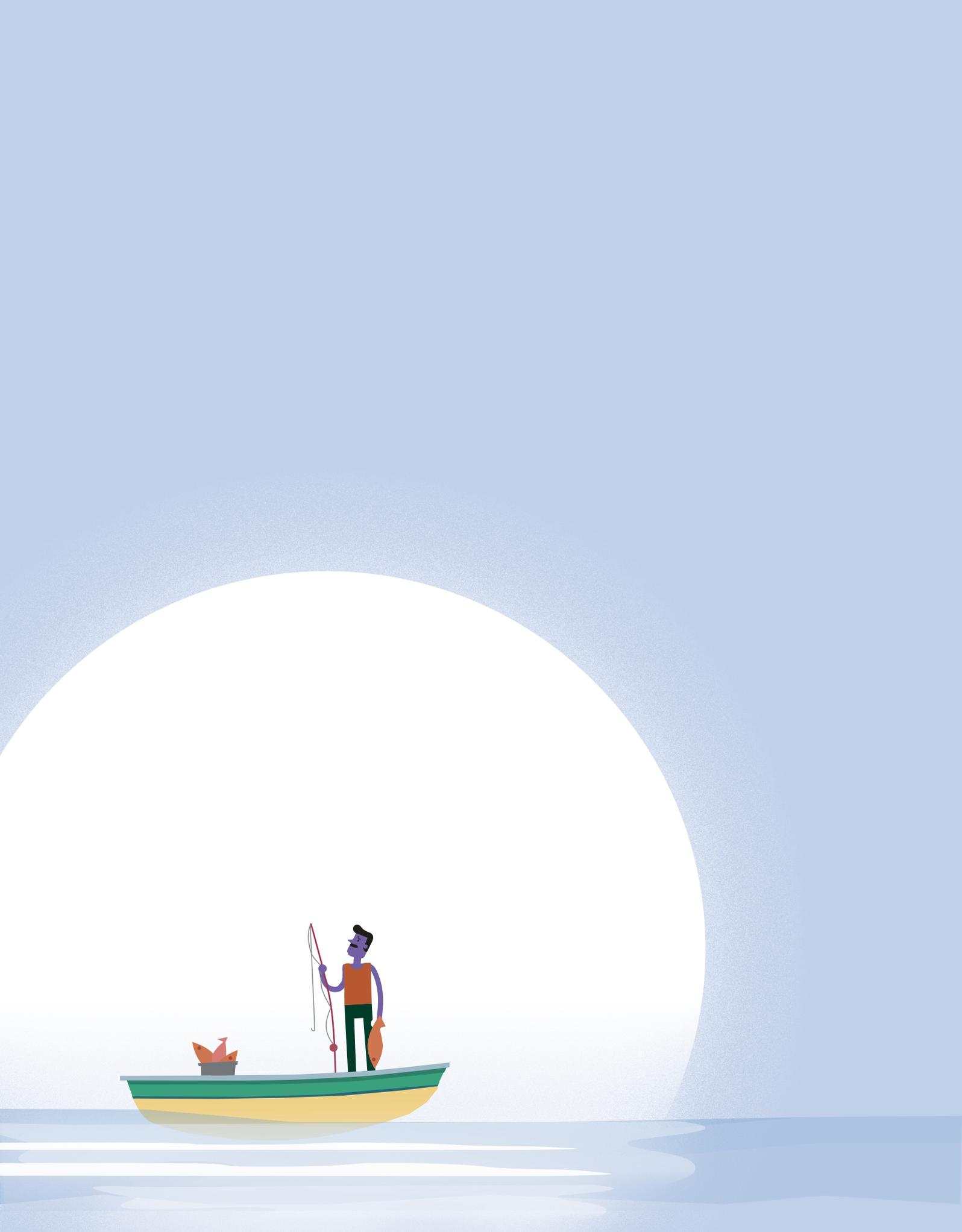
Hacer realidad el cambio

La presente guía tiene como objetivo inspirar a los distintos actores y orientarlos, de modo que puedan contribuir significativamente al cambio transformador haciendo realidad la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales. Lo hace proponiendo estas 12 estrategias interrelacionadas, junto al análisis de siete casos ilustrativos de prácticas de todo el mundo y pasos metodológicos para la adaptación a nivel local y nacional. La gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales en consonancia con las Directrices será una contribución importante al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la realización progresiva del derecho a la alimentación.

1

Introducción





1. Introducción

1.1 ¿Por qué una guía sobre propiedades comunales?

Millones de personas de todo el mundo dependen directamente de recursos naturales, como la tierra, la pesca, los bosques y el agua, que se utilizan de manera colectiva como propiedad comunal. Las propiedades comunales son fundamentales para el bienestar y la identidad cultural. Revisten un valor espiritual y social importante para numerosas comunidades y proporcionan servicios ambientales esenciales a nivel local y mundial. Son una fuente de alimentos e ingresos, y una red de seguridad importante en tiempos difíciles.

La seguridad de los derechos de tenencia de propiedades comunales es fundamental para los pueblos indígenas y las comunidades locales, entre ellos los agricultores, los pescadores, los pastores, las personas sin tierras y las personas más vulnerables, marginadas o que padecen de inseguridad alimentaria. Garantizar que los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales sean reales en la práctica es una piedra angular para lograr el desarrollo sostenible y la realización del derecho a la alimentación.

Sin embargo, los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales suelen no estar reconocidos ni amparados por la legislación nacional y, en los casos donde el reconocimiento jurídico de estos derechos de tenencia existe por escrito, en la práctica suelen no ejercerse ni tutelarse. A menudo, esto se debe a discriminación racial, políticas y leyes discriminatorias, insuficientes capacidades judiciales y administrativas o estructuras ineficaces de gobernanza comunitaria. Con frecuencia, los sistemas jurídicos en vigor no tienen un método para dar cabida adecuadamente a las propiedades comunales. A veces, las autoridades consuetudinarias pueden dominar a las instituciones comunitarias en detrimento de los miembros marginados y vulnerables de la comunidad cuyos medios de vida dependen de las propiedades comunales. Además, la demanda y la competición crecientes en torno a los recursos naturales, junto a los procesos de privatización, acaparamiento y transferencia de tierras a gran escala con fines comerciales o públicos, ponen en peligro los derechos de tenencia de propiedades comunales. Tales conflictos y procesos suelen tener como resultado la degradación de los recursos, la sobreexplotación y la expulsión de los usuarios de recursos marginados y vulnerables.

Para ayudar a superar las principales cuestiones de gobernanza a las que se enfrentan las propiedades comunales, la presente guía técnica proporciona orientaciones estratégicas basadas 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* (en adelante, "las Directrices"). Con la aprobación internacional de las Directrices en 2012, los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el entorno académico acordaron normas basadas en los

derechos humanos para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, incluidas las propiedades comunales. Las Directrices proporcionan una base sólida para las medidas que es preciso adoptar y orientaciones dirigidas a los actores estatales y no estatales para proteger los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales de mujeres y hombres, pueblos indígenas y diversas comunidades locales.

Esta guía respalda la puesta en práctica de las Directrices, que están basadas en los derechos humanos, brindando estrategias y prácticas que tienen como objetivo inspirar la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales. También ayuda a comprender qué son estas propiedades y por qué es importante garantizar los derechos de tenencia de las mismas.

Los conocimientos expresados en esta guía se han obtenido por medio de un proceso de múltiples partes interesadas y están basados en las estrategias y las enseñanzas que numerosas personas, organizaciones de la sociedad civil (OSC), funcionarios estatales, científicos y organizaciones internacionales han obtenido en su esfuerzo por proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales. Estas experiencias se resumen en 12 estrategias junto a las que se sugieren pasos metodológicos para su adaptación a nivel local y nacional. Su finalidad es prestar apoyo a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los Estados, las organizaciones de base comunitaria, las OSC, el sector privado y otros actores en el reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de propiedades comunales y las estructuras de gobernanza de base comunitaria y el compromiso para el ejercicio y la tutela de los mismos.

RECUADRO 1.
Antecedentes
de las Directrices
voluntarias sobre
la gobernanza
responsable
de la tenencia de
la tierra, la pesca
y los bosques

Las Directrices se elaboraron por medio de un exclusivo proceso integrador de múltiples partes interesadas

La fortaleza de las Directrices yace no solo en la aprobación unánime del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) el 11 de mayo de 2012, sino también en el exclusivo proceso integrador que precedió las negociaciones y generó un clima de confianza y espíritu de colaboración. Las Directrices intentan mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques al “producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas” (Sección 1.1), con el propósito de contribuir a las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible, entre otros (Sección 1.1). El CSA es una plataforma internacional inclusiva abierta a todos los miembros de los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas de interés para la alimentación y la nutrición —la FAO, el FIDA y el PMA—, así como a OSC y el sector privado. Es el órgano internacional de gobernanza que se ocupa de la seguridad alimentaria y nutricional y su mandato fue renovado tras la crisis mundial de alimentos de 2007/08. Gracias a la aprobación de las Directrices, hoy en día hay un amplio consenso internacional y un criterio normativo convenido en relación con la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, que también puede aplicarse al agua.

1.2 Ámbito de aplicación, público destinatario y estructura de la guía

¿Cuál es el ámbito de aplicación de esta guía?

La guía sigue el enfoque de las Directrices al centrarse en la tierra, la pesca y los bosques que pueden usarse como propiedades comunales. En consonancia con las Directrices, se presta especial atención a los grupos marginados y vulnerables cuya seguridad alimentaria y medios de vida dependen en gran medida del uso de esos recursos naturales como propiedades comunales. Asimismo, es importante observar que la tierra, la pesca y los bosques están estrechamente vinculados con el agua, la diversidad biológica y otros recursos naturales, que también pueden usarse como propiedades comunales. Si bien esta guía se centra en las propiedades comunales en términos de recursos naturales a nivel local, el debate más amplio sobre propiedad comunal de los últimos años también ha abarcado conocimientos (como Internet), propiedades comunales culturales (como obras públicas de arte), infraestructuras (como carreteras) y recursos mundiales, como el aire y los océanos.

La guía adopta una perspectiva mundial que es similar a la de las Directrices, por lo que busca proporcionar estrategias de interés para los derechos de tenencia de propiedades comunales en las distintas regiones. Las estrategias más bien genéricas se ilustran con casos reales extraídos de la práctica en distintos países de todo el mundo y cumplen la finalidad de servir como fuente de inspiración para otros contextos. Se complementan con directrices metodológicas que asisten el proceso de adaptar estas estrategias genéricas al contexto local.

En la guía no se tratan en profundidad todas las disposiciones y aspectos de las Directrices, pero se hace hincapié en aquellos que revisten particular importancia para los derechos de tenencia de propiedades comunales. También se recomienda consultar las otras guías técnicas de la FAO, a fin de aprender más sobre estrategias y métodos para lograr la gobernanza responsable de la tenencia. Estas guías abarcan los siguientes temas, entre otros: las cuestiones de género; los pueblos indígenas y el principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI); la pesca, la actividad forestal y las tierras pastorales; las cuestiones jurídicas; las inversiones agrícolas y la participación del sector privado; el registro.

¿A quiénes se dirige esta guía y cómo está estructurada?

La presente guía proporciona orientaciones estratégicas y casos que inspiran a lograr la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales para diversas partes interesadas, a saber:

- los encargados de formular políticas en todos los niveles, como gobiernos y parlamentos nacionales, regionales y locales, y sus asesores (por ejemplo, los organismos que se ocupan de reformas jurídicas, administración, ordenación territorial, titulación y demarcación de tierras, zonas de pesca, bosques, masas de agua, recursos minerales, conservación, protección ambiental y desarrollo rural);
- tribunales, autoridades judiciales y abogados;
- organizaciones de base comunitaria y OSC;
- consultores y organizaciones de desarrollo;

- actores del sector privado (como inversionistas en tierras), quienes podrán comprender mejor la situación de las propiedades comunales y su importancia para las comunidades y adquirir conocimientos valiosos para los proyectos de inversión;
- científicos y capacitadores, por ejemplo, en materia de investigación y educación.

En el **Capítulo 2** de la guía se ofrece información importante sobre las propiedades comunales, se aclaran los términos y se explica por qué es importante reconocer, amparar y respaldar los derechos de tenencia de las mismas. También se brinda un panorama de aquello que establecen las Directrices respecto de la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales.

En el **Capítulo 3** se presentan 12 estrategias genéricas sobre la manera de reconocer, amparar y respaldar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Las estrategias ponen de manifiesto los aspectos clave que deberían considerarse al garantizar estos derechos. Como están interrelacionadas, se recomienda leerlas a todas en su contexto. También proporcionan información explícita sobre las funciones y las responsabilidades de los gobiernos y la sociedad civil. Las estrategias se ilustran por medio de siete casos que abordan las distintas cuestiones fundamentales que afectan la seguridad de la tenencia de las propiedades comunales. Los casos ofrecen al lector estrategias, prácticas y experiencias de la vida real que muestran la manera en que se trataba o se trata sobre las distintas cuestiones, sugieren experiencias adquiridas y son fuentes de inspiración.

El **Capítulo 4** complementa las estrategias, que están generalizadas para que sean pertinentes a nivel mundial, con las directrices metodológicas para el proceso de adaptación a contextos locales y nacionales.

2

Las propiedades comunales y las Directrices





2. Las propiedades comunales y las Directrices

2.1 ¿Qué hay que saber cuando se trata de propiedades comunales?

1. La complejidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales

Los recursos naturales, como tierras, pesquerías y bosques, pueden usarse como propiedades comunales, lo cual significa que un grupo de personas (a menudo entendido como “una comunidad”) utiliza y gestiona estos recursos de manera colectiva. En algunos casos, el grupo también puede poseer derechos de propiedad colectiva del recurso común. Estos derechos figuran en el contexto de las Directrices (FAO/CSA, 2012), por ejemplo, en las secciones 8.2, 8.3, 8.7, 8.8, 9.2, 9.4; véase también el Capítulo 2.3 de la presente guía. Estos recursos naturales de propiedad colectiva pueden distinguirse de los recursos que posee una persona o familia de manera individual, como una parcela para explotación permanente.

Los miembros del grupo, a los que se conoce como titulares de derechos, pueden poseer individualmente múltiples conjuntos flexibles y diversos de derechos de tenencia del recurso común con límites fijos o variables. El grupo puede poseer estos derechos de tenencia de manera permanente o temporal y puede renegociarlos, modificarlos, rescindirlos y acordarlos de manera periódica. Ellos pueden superponerse en tiempo y espacio geográfico.

Por ejemplo, los pastores nómadas pueden tener derechos estacionales de uso sobre una parcela para forrajeo o pastoreo de ganado y derechos estacionales para cazar y utilizar fuentes de agua específicas. Otras personas pueden tener derecho a utilizar los árboles de la misma parcela y recolectar leña y plantas medicinales en determinadas condiciones. Sin embargo, otras personas pueden tener derecho de utilizar esas tierras para agricultura en ciertos períodos.

El conjunto de derechos puede incluir:

- derechos a servidumbre, como de *acceso* (por ejemplo, atravesar un campo caminando o visitar un lugar sagrado), de *retirada* (por ejemplo, recoger plantas silvestres) y de *usufructo* (por ejemplo, explotar un recurso para beneficio económico);

- derechos de control o adopción de decisiones, como derechos de *gestión* (por ejemplo, plantar un cultivo), derechos de *exclusión* (por ejemplo, impedir que otros tengan acceso a los pastizales) y derechos de *alienación* (por ejemplo, alquilar, transferir o vender). La propiedad suele considerarse como el derecho a controlar un recurso de manera exclusiva.

Para que los grupos puedan proteger sus derechos de tenencia de propiedades comunales, es fundamental que tengan el derecho de excluir a quienes vienen de fuera de usar el recurso, aunque esto suele ser difícil y costoso. Este derecho es importante, porque los recursos comunes pueden sustraerse o su consumo suscita a la competencia, lo que quiere decir que el recurso que extrae un usuario no está disponible para los demás. Además del conjunto principal de derechos de tenencia de propiedades comunales, también es importante considerar el derecho a mantener esos derechos por un tiempo ilimitado y el derecho a una debida tutela judicial y una indemnización (Iniciativa de Derechos y Recursos, 2015/4).

Los derechos de tenencia de propiedades comunales también suponen responsabilidades para la administración de los recursos comunes y la acción colectiva con miras a garantizar un uso sostenible, eficiente y equitativo. Es importante señalar que el grupo debería poder gestionar y controlar de manera colectiva el recurso común y asignar derechos de tenencia, es decir, decidir en conjunto quiénes pueden utilizar qué recurso (o qué partes del mismo), por cuánto tiempo y en qué condiciones, y debería poder excluir del uso de dichas propiedades comunales a personas ajenas al grupo. Esto también supone definir los límites de las propiedades comunales para regular su uso y protegerlos ante infracciones. Los límites pueden ser fijos o variables y definirse de distintas formas: por ejemplo, la zona geográfica, los períodos de uso, el tipo de arte, el tamaño del cultivo, la pertenencia a un grupo.

Según el contexto jurídico del país y el grado de responsabilidades y facultades delegadas, la situación de las propiedades comunales puede ser de distinto tipo:

- **Las propiedades comunales pueden ser tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública o estatal que utilizan y gestionan de manera colectiva los grupos (o las comunidades) locales.** En muchos de estos casos los gobiernos declaran por ley como públicas tierras, cursos de agua, pesquerías y bosques de propiedad comunal, porque sostienen que están vacías o no tienen propietario, o que dichas propiedades comunales proporcionan “bienes de carácter público”, como servicios ambientales. No obstante, de este modo se ignora el hecho de que una comunidad o varias sean las propietarias de esas propiedades comunales por tradición consuetudinaria y se las priva del derecho a defender legalmente sus derechos consuetudinarios a las mismas.

Cuando la acción colectiva de distintos grupos de usuarios/miembros de grupos es débil o inexistente, y todos poseen derechos de tenencia al mismo recurso común pero de propiedad pública, puede que nos encontremos frente a un caso de “libre acceso”. En esta situación se evidencia la ausencia o la ineficacia del derecho consuetudinario o de instituciones comunitarias que rijan de manera colectiva los derechos de uso, excluyan a quienes vienen de fuera, gestionen los conflictos entre los usuarios, cierren acuerdos, promuevan el uso sostenible y eviten la sobreexplotación y la degradación. Por tanto, se ve una mayor propensión en los individuos a actuar según el interés propio, lo cual puede conducir al uso abusivo, la degradación y la pérdida de recursos, a lo que se hace referencia como “la tragedia de las propiedades comunales” (Hardin, 1968). La labor de Elinor Ostrom (1990) y otros¹ ha mostrado que la acción colectiva es fundamental para gobernar los recursos comunes.

¹ Entre los demás especialistas cabe destacar, por ejemplo, a Bromley *et al.* (1992), McKean (2000), Agrawal (2003), Dietz, Ostrom y Stern (2003), Meinzen-Dick, Mwangi y Dohrn (2006), y Mosimane *et al.* (2012).

- **Las propiedades comunales pueden ser propiedad de pueblos indígenas u otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, lo cual puede estar reconocido por ley.** En esta situación, el recurso común puede estar administrado por un régimen de tenencia comunal o de base comunitaria. El término “comunal” suele utilizarse para hacer referencia a toda una zona o territorio de una comunidad donde hay tanto propiedades comunales de posesión colectiva como recursos de propiedad individual. Las propiedades comunales pueden encontrarse dentro de la zona o territorio que posee una comunidad tradicional o indígena y los distintos miembros de esa comunidad pueden disponer de múltiples conjuntos de derechos de tenencia del recurso común superpuestos. En otra situación, las distintas comunidades pueden negociar y llegar a un acuerdo sobre la asignación de determinados conjuntos de derechos a partes de los recursos a los miembros de las distintas comunidades para su uso colectivo permanente o temporal.

No obstante, en muchos casos, los gobiernos mantienen la autoridad que suele estar asociada con la propiedad, lo cual hace que estén excesivamente empoderados para determinar la manera en que se utilizan los recursos u otorgar derechos de uso comercial (en forma de concesiones para la explotación forestal, la industria extractiva, la agricultura industrial y la cría en mar abierto) de las propiedades comunales poseídas por tradición consuetudinaria. En otros casos, los gobiernos mantienen importantes derechos de gestión, que suelen dar lugar a una regulación excesiva del uso, y barreras y costos elevados para utilizar los recursos comunales de forma legal.

- **Las propiedades comunales pueden ser de nueva creación, por ejemplo, cuando se reúnen grupos (como grupos de usuarios del bosque) con el propósito de elaborar reglas y normas para utilizar, gestionar e, incluso, ser propietarios colectivos de un recurso natural específico.** Tales grupos también pueden formar una cooperativa o una asociación para utilizar de modo colectivo el recurso y organizar y llevar a cabo la producción de modo colectivo. Dichas propiedades comunales también pueden estar sujetas a las situaciones hipotéticas descritas anteriormente, en los primeros dos puntos.

Para proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales y prestar apoyo a la acción colectiva necesaria para mantener los recursos en común, es fundamental transferir derechos y responsabilidades a los grupos o comunidades locales para que gobiernen dichas propiedades y reconocer sus derechos de tenencia colectiva (véase en el Capítulo 2.2 por qué es importante proteger los derechos de tenencia de las propiedades comunales). Por tanto, el desafío para la legislación y la aplicación de las leyes consiste en tomar en cuenta la complejidad, la diversidad y la flexibilidad de los conjuntos de derechos de tenencia de las propiedades comunales y reconocer los derechos y las responsabilidades de los grupos o comunidades para que gobiernen esos derechos.

2. ¿Quiénes forman la “comunidad”?

Aquello que constituye un grupo o “comunidad” varía en función de cada región o país, las circunstancias y el carácter del recurso en cuestión. Para los fines de esta guía, en un sentido amplio, por “comunidad” se entiende una unidad social y geográfica compleja con distintos tipos de miembros que tienen algo en común. Por ejemplo, los miembros pueden tener en común: una profesión determinada; una afiliación a un grupo étnico o religioso; una historia compartida; un parentesco o identidad cultural; una autoridad, normas y reglas comunes respecto del acceso y el uso de los recursos naturales; una residencia común en

lugares de asentamiento actuales o anteriores; un uso u ocupación comunes de un territorio o zona geográfica... o distintas combinaciones de todo esto. Por consiguiente, una comunidad puede ser, por ejemplo, una sola aldea o un conjunto de aldeas, un grupo de personas dentro de una aldea, un conjunto de familias o un conjunto de distintos grupos de usuarios (como pastores nómadas o agricultores asentados). Una comunidad puede definirse por tradición o parentesco, o puede definirse a sí misma, por ejemplo, en términos de uso de los recursos o modelos de uso de derechos de tenencia particulares (como una comunidad pesquera). En otros casos, una comunidad puede definirse por el derecho administrativo (por ejemplo, las aldeas como órganos gubernamentales locales).

Los límites sociales y geográficos de una comunidad pueden ser flexibles y volver a negociarse y adaptarse con el tiempo. También pueden estar definidos solo vagamente, como en las zonas boscosas, donde algunos límites territoriales quedan tan lejos de los asentamientos y las principales zonas de uso actual que no se definen claramente. Así es como los límites pueden parecer confusos a los que vienen de fuera, mientras que los mismos titulares de derechos pueden conocer bien quiénes son los miembros y cuáles son los límites de sus comunidades. Es más, si bien los límites sociales de una comunidad pueden definirse y defenderse con facilidad en la localidad, su composición puede verse alterada con cada nacimiento, deceso, matrimonio o acto migratorio.

Las comunidades experimentan cambios constantemente. En muchos casos, no siempre se las define claramente como entidades homogéneas desde el punto de vista social, con dirigentes legítimos y responsables que regulan las propiedades comunales de modo inclusivo y sostenible, **sino más bien se caracterizan por disparidades socioeconómicas y desequilibrios de poder.** Tres tendencias socioeconómicas interrelacionadas han estado acelerando los procesos de cambio: la migración y la translocalidad; un cambio gradual de una economía de subsistencia basada en la solidaridad comunitaria hacia una economía individualizada y comercializada; la formalización de las instituciones de gobernanza, como el reemplazo de las instituciones consuetudinarias con órganos gubernamentales locales. **En este contexto, es fundamental llegar a un concepto realista de gobernanza de base comunitaria para las propiedades comunales que respete el imperativo de la autogobernanza de los recursos naturales a nivel local y preste apoyo a beneficios inclusivos, equitativos y sostenibles, así como a procesos participativos, transparentes e inclusivos.**

3. Diversidad de ordenamientos jurídicos

En muchos países, las propiedades comunales se rigen por medio de diversos sistemas de tenencia consuetudinaria. La tenencia consuetudinaria hace referencia a sistemas de derivación local con normas, reglamentos, instituciones, prácticas y procedimientos que han evolucionado con el tiempo y el uso. Los sistemas de tenencia consuetudinaria han adquirido legitimidad social y son las comunidades locales las que los negocian, mantienen y modifican. Estos pueden ser tradicionales o indígenas, democráticos o jerárquicos, transfronterizos y atravesar fronteras internacionales, e incluso pueden existir distintos sistemas dentro del mismo país. Los sistemas consuetudinarios de gobernanza no siempre son inclusivos y rinden cuentas de sus actos, sino que a veces presentan grandes desigualdades respecto de las cuestiones de género y están corrompidos por las élites locales. A menudo son flexibles y están en constante evolución para responder a los cambios de las condiciones políticas, sociales y ambientales. En muchos países, son los sistemas más legítimos y pertinentes que hay. Se estima que más de 1 500 millones de personas de todo el mundo organizan sus relaciones territoriales por medio de sistemas

consuetudinarios (Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, 2008; Alden Wily, 2011b, 7).

No obstante, en muchos casos, estos sistemas consuetudinarios no están reconocidos legalmente ni se integran en el derecho positivo, o se integran solo en cierta medida. El derecho positivo hace referencia a las leyes que sanciona el Estado. Incluso cuando en los sistemas estatutarios se reconocen los derechos consuetudinarios, los primeros suelen ser inaccesibles a las comunidades locales debido a los elevados costos de acceso (por ejemplo, a los tribunales), la apropiación por parte de las élites, las extensas barreras burocráticas, la carencia de capacidades suficientes en el gobierno para aplicar y hacer cumplir las leyes, y el simple hecho de que en estos sistemas no se ven reflejan las prácticas ni los valores sociales locales.

Debido a esta situación, los ordenamientos jurídicos estatutarios y consuetudinarios —y, en algunos casos, también los ordenamientos jurídicos religiosos— pueden superponerse y contradecirse entre ellos. Esto ubica a las propiedades comunales bajo sistemas de gobernanza duales o plurales, siendo uno de los efectos negativos de esto que los actores poderosos salgan en busca de foros, es decir, elijan el ordenamiento jurídico que mejor se adapte a sus propios intereses. **El desafío es encontrar formas y medios adecuados de integrar los sistemas estatutarios y los consuetudinarios, admitiendo que puede ser preciso reformar y perfeccionar a ambos para cumplir con los principios para la gobernanza responsable de la tenencia que se establecen en las Directrices y llevarlos a la práctica** (véase el Capítulo 2.3 de la presente guía técnica y la Sección 3B de las Directrices).

2.2 ¿Por qué deberíamos proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales?

1. Las propiedades comunales son fundamentales para muchas personas en términos de seguridad alimentaria, medios de vida, identidad cultural y bienestar. Son una red de seguridad de recursos en tiempos difíciles, en especial para los hogares vulnerables y los grupos marginados, para las mujeres, las personas sin tierras y quienes de forma individual no poseen suficientes tierras para mantenerse. Proporcionan acceso directo a productos como leña, forraje, pescados, frutas y medicinas y constituyen un marco para generar ingresos más allá del nivel de subsistencia, dando a los recursos un uso comercial en pequeña escala. Al mismo tiempo, son muy valiosos en términos de igualdad, justicia y estabilidad social, identidad cultural y significado religioso. Prestan importantes servicios ecosistémicos a nivel local y mundial, contribuyendo, por ejemplo, a la mitigación del cambio climático, la recarga de los acuíferos, la protección de las cuencas hidrográficas y la prevención de la erosión del suelo. No es cierto que las propiedades comunales son “terrenos baldíos vacíos”, reliquias o sistemas retrógrados, como se las suele llamar. Constituyen la base de subsistencia de muchas personas de todo el mundo cuyos derechos de tenencia tienen que ser reconocidos y amparados jurídicamente ante el acaparamiento causado por una demanda y una competencia cada vez mayores por los recursos naturales. Las propiedades comunales suelen ser el objetivo principal de las adquisiciones y la comercialización de terrenos a gran escala que a menudo dan lugar a diversos efectos negativos: restricciones involuntarias de los medios de vida locales; limitaciones en la libertad de acceso; la degradación y la sobreexplotación de los recursos; la expulsión o el desplazamiento económico de los usuarios locales. Los usuarios de recursos desfavorecidos y menos poderosos son los que se expulsa con mayor facilidad.

2. Los derechos de tenencia de propiedades comunales están inextricablemente vinculados a la realización de los derechos humanos y, por tanto, deben defenderse.

Los Estados han firmado declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el que figuran, por ejemplo, el derecho a la alimentación y el derecho a la autodeterminación. Otros instrumentos ratificados por los Estados incluyen, entre otros, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ambas de las Naciones Unidas, que protegen los derechos de igualdad y no discriminación. Los Estados tienen la obligación jurídica de respetar, proteger y garantizar esos derechos, lo cual también guarda relación con las tierras, las pesquerías y los bosques de propiedad comunal. Las Directrices están fuertemente arraigadas en la legislación internacional sobre derechos humanos en vigor y, concretamente, hacen referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y otros instrumentos sobre derechos humanos conexos.

3. Las propiedades comunales son viables si se gobiernan de manera colectiva y con eficacia.

Dada la complejidad de los múltiples derechos de tenencia de propiedades comunales superpuestos y el cambio gradual hacia una economía y sociedad individualizadas, tanto los encargados de formular políticas como los científicos suelen promover la formalización de los derechos individuales a la propiedad privada. Las comunidades pueden convencerse sobre los mayores méritos de un sistema individualizado cuando se les ofrece una comprensión limitada del otro sistema. No obstante, este enfoque simplifica en exceso la compleja situación de los derechos de tenencia de las propiedades comunales y debilita a los titulares legítimos de derechos o los priva de sus derechos para usar y gestionar los recursos de propiedad comunal. Con frecuencia las iniciativas de concesión de títulos de propiedad individual y familiar sobre la tierra no han logrado proteger los recursos que previamente se gestionaban como propiedades comunales. Además, algunos recursos pueden gestionarse de manera más viable y productiva si no se subdividen en parcelas de propiedad individual y se gestionan de forma colectiva como un todo. Esto puede ser porque los recursos no pueden estar sujetos a esa parcela o porque son móviles (como la pesca) o porque producen determinados productos o servicios ecosistémicos solo si se gestionan conjuntamente en grandes unidades (como los corredores para los pastores o la conectividad ecológica para la diversidad biológica). Por ejemplo, puede ser preciso que los bosques se gestionen en grandes unidades para que mantengan su valor en términos de protección del agua, los suelos, la diversidad biológica y el clima local. Un argumento similar también es válido para los lagos y otras masas de agua. Si se gestionan de manera colectiva, pueden aplicarse sistemas de gestión y uso más adecuados y sostenibles, como el uso rotativo de los pastizales o los bosques de propiedad comunal. Esto es particularmente útil en el caso de entornos frágiles, como técnica para poner en común los riesgos que sufren los recursos que muestran una gran variación en términos de producción (como los pastizales de tierras áridas). Es más viable compartir toda la zona del sistema de recursos y decidir conjuntamente dónde concentrar el uso en un momento dado que dividir la zona en parcelas individuales imponiendo, por tanto, el riesgo de desastre a algunos usuarios. La formalización de los derechos de propiedad privada individual también puede codificar primas de poder, por ejemplo, entre hombres y mujeres, que pueden ser parte integrante de los sistemas consuetudinarios y congelar la flexibilidad de los sistemas consuetudinarios de tenencia. Además, los derechos colectivos pueden impedir la venta de tierras, pesquerías y bosques a quienes vengan de afuera, dado que únicamente la comunidad, y no algún individuo, puede adoptar tal decisión.

4. Garantizar los derechos de tenencia de propiedades comunales puede proporcionar incentivos para que se haga un uso sostenible de los recursos naturales desde el punto de vista ambiental y se realicen inversiones en la productividad de los sistemas de recursos. En principio, las comunidades están interesadas en utilizar los recursos constantemente. En muchos sistemas consuetudinarios, la fe cultural tradicional en la igualdad entre generaciones promueve la preservación de los recursos. No obstante, es preciso contar con certeza jurídica respecto de los derechos de tenencia, acción colectiva y sistemas sólidos de gobernanza comunitaria para evitar el uso abusivo (véase también el Capítulo 2.1 relativo a la cuestión del "libre acceso"). Con ello se incentivará al uso sostenible a todas aquellas personas que obtengan beneficios del recurso de propiedad comunal. Lo que sí resulta necesario es establecer un conjunto claro de normas y mecanismos de control y rendición de cuentas que haya sido acordado conjuntamente por todos los titulares de derechos de tenencia. No solo puede mejorarse la transferencia de facultades y responsabilidades a las comunidades para gobernar toda la gama de derechos de tenencia de los recursos, sino que al hacerlo también deberían incluirse obligaciones respecto del uso sostenible, inclusivo y productivo, la gestión eficaz y la protección de las propiedades comunales.

2.3 ¿Qué establecen las Directrices acerca de los derechos de tenencia de propiedades comunales?

Las Directrices emiten cinco mensajes importantes en relación con la gobernanza de los derechos de tenencia de las propiedades comunales.

1. Todas las medidas relacionadas con la tenencia y su gobernanza deben ser coherentes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Si bien las Directrices tienen carácter voluntario, revisten gran importancia jurídica, ya que están fuertemente arraigadas en la legislación sobre derechos humanos en vigor, que es vinculante a nivel internacional. Fueron elaboradas a través de un proceso participativo e inclusivo de negociación sin precedentes, de más de tres años de duración, en el que participaron Estados, OSC, movimientos campesinos y el sector privado, y fueron aprobadas por unanimidad en 2012 por parte del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). A lo largo de las Directrices se repite que "[l]os Estados deberían garantizar que todas las acciones relativas a la tenencia y su gobernanza se ajustan a sus obligaciones vigentes expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables" (como en las secciones 4.2, 4.3, 9.3). Por ejemplo, las Directrices hacen referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio n.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el CDB. También incluyen disposiciones en materia de igualdad de género en consonancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, normas de transparencia e integridad gubernamental según lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, y la jurisprudencia de los tribunales de derechos humanos que respaldan las normas relativas al CLPI.

Las Directrices describen antes que nada las obligaciones de los Estados, pero también las responsabilidades de los agentes no estatales, como las "organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de los pescadores, y de los usuarios de los bosques, los

pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos que tienen interés en la gobernanza de la tenencia” (Sección 1.2). Proporcionan 10 principios de aplicación basados en los derechos humanos para indicar la manera en que los Estados y los actores estatales y no estatales deberían establecer procesos para la gobernanza responsable de la tenencia: la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el enfoque holístico y sostenible, la consulta y la participación, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua (Sección 3B).

RECUADRO 2.
**Los 10 principios básicos
 para la aplicación de la
 gobernanza responsable de
 la tenencia (Sección 3B)**

Fuente: FAO/CSA, 2012/4-5.

- 1. Dignidad humana:** reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.
- 2. No discriminación:** nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
- 3. Equidad y justicia:** reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional.
- 4. Igualdad de género:** garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deberían asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital.
- 5. Enfoque holístico y sostenible:** reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.
- 6. Consulta y participación:** establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.
- 7. Estado de derecho:** adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.
- 8. Transparencia:** definir claramente y difundir ampliamente las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y dar amplia difusión a las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.
- 9. Rendición de cuentas:** responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho.
- 10. Mejora continua:** los Estados deberían mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes.

2. Los derechos de tenencia de propiedades comunales son legítimos.

Las Directrices hacen un claro llamamiento a los Estados para que otorguen reconocimiento, respeto y amparo jurídicos a todos los derechos legítimos de tenencia, los titulares de esos derechos y los sistemas de tenencia conexos, y que promuevan y faciliten su goce y plena realización (Sección 3A). Esto significa que:

- los derechos legítimos de tenencia no solo son públicos o privados, también son comunales, colectivos, indígenas y consuetudinarios (secciones 2.4, 8.2, 8.3, 9.2, 9.4). Incluyen los derechos ancestrales (Sección 9.5), los derechos tradicionales (secciones 8.7, 8.8), los derechos subsidiarios de tenencia, como los derechos de recolección (secciones 7.1, 12.9), los derechos de uso (Sección 1.2/1), los derechos superpuestos y los de carácter periódico (Sección 20.3), los derechos compartidos (Sección 9.4), los derechos no registrados (Sección 7.3), los derechos de tenencia consuetudinaria que no están protegidos por ley (secciones 4.4, 5.3), los derechos informales (Sección 10.1), los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Sección 4.8), y los derechos que permiten que mujeres y hombres gocen de sus derechos de tenencia en igualdad de condiciones (Sección 7.4);
- no solo las personas sino también un grupo (o una comunidad) pueden ser titulares de derechos (Sección 8.2);
- los derechos colectivos de uso y gestión de tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública, así como sus sistemas de tenencia conexos —como los sistemas consuetudinarios— y los mismos recursos de propiedad comunal, han de reconocerse y ampararse (Sección 8.3).

Estos derechos legítimos de tenencia deberían salvaguardarse y ampararse jurídicamente ante violaciones, la extinción, el desalojo forzoso o arbitrario (secciones 4.4, 4.5, 7.1, 7.6, 9.5, 10.6) y el uso no autorizado (Sección 9.8). También debería considerárselos en la ordenación territorial (Sección 20.3).

Las Directrices instan a los Estados a que definan claramente y hagan públicas las categorías de derechos que se consideran legítimas en el contexto nacional por medio de un proceso transparente, participativo y consultivo, en consonancia con lo que en ellas se establece (secciones 3B, 4.4, 8.2).

3. Es preciso que las comunidades participen y se las consulte.

Uno de los requisitos básicos de procedimiento que figuran en las Directrices es la participación y la consulta: “establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones” (Sección 3B.6).

Esto otorga a las comunidades con derechos legítimos de tenencia un derecho de gran alcance para que se las consulte y participen en la toma de decisiones que podría afectarlas, por ejemplo, para que participen en la formulación y la aplicación de políticas y leyes, la adopción de decisiones respecto de la asignación de derechos de tenencia y de decisiones en materia de desarrollo territorial (secciones 4.10, 5.5, 9.2, 9.10, 8.6, 8.7). En el caso de los pueblos indígenas, las Directrices exigen además el CLPI con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Sección 9.9) y otros instrumentos sobre derechos humanos conexos, como la aplicación de esta norma para los proyectos de inversión. La norma relativa al CLPI también se aplica a la zonificación y la

venta de concesiones de recursos, la adquisición de tierras, el arrendamiento de tierras y los planes estatales para la extracción o la explotación de recursos (véase también FAO, 2014a).

Se hace un llamamiento tanto a los actores estatales como no estatales para que proporcionen asistencia técnica y jurídica a las comunidades a fin de facilitar y garantizar su participación, en especial la de los grupos marginados y vulnerables (Sección 9.10).

4. Deberían delegarse responsabilidades y facultades en torno a las propiedades comunales, reconocerse la autogobernanza e integrarse los sistemas estatutarios y consuetudinarios.

En general, las Directrices atribuyen a las comunidades un papel fundamental para gobernar y gestionar la tierra, la pesca y los bosques comunales y apuntan a delegarles responsabilidades y facultades en relación con las propiedades comunales y los acuerdos de tenencia colectiva (secciones 8.7, 8.8, 9.2, 9.4). Los Estados tienen el poder de asignar derechos de tenencia en diversas formas, desde un uso limitado a la plena propiedad (Sección 8.8). En sus políticas deberían especificar la delegación de responsabilidades y derechos para la gobernanza de la tenencia (Sección 8.7) y determinar si conservarán para sí mismos alguna forma de control sobre las tierras, las pesquerías y los bosques asignados (Sección 8.8). Los Estados tienen que asegurarse de que sus políticas de asignación sean compatibles con los objetivos sociales, económicos y ambientales más generales (Sección 8.1), que las políticas tomen en cuenta los valores sociales, culturales, espirituales, económicos, ambientales y políticos de la tierra, la pesca y los bosques (Sección 9.7) y que no amenacen los medios de vida de las personas privándolas del acceso legítimo a esos recursos (Sección 8.7).

Además, las Directrices instan a los Estados a que reconozcan y protejan los derechos de autogobernanza de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios (Sección 9.2). Estos derechos de autogobernanza están sujetos a las normas en materia de derechos humanos, por ejemplo: “si las reformas constitucionales o jurídicas reforzasen los derechos de las mujeres y las pusiesen en situación de conflicto con las costumbres, todas las partes deberían cooperar para que estos cambios sean incorporados en los sistemas consuetudinarios de tenencia” (Sección 9.6). También están sujetos al objetivo de proporcionar un acceso equitativo, seguro y sostenible, y procesos inclusivos y participativos de adopción de decisiones (Sección 9.2). Al mismo tiempo, “[los] Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia” (Sección 9.6).

5. El ejercicio de los derechos de tenencia de propiedades comunales supone numerosas tareas administrativas.

Las Directrices otorgan gran importancia al cumplimiento de las siguientes tareas administrativas para garantizar el ejercicio de los derechos de tenencia de propiedades comunales en la práctica:

- Proporcionar un solo sistema, o un marco integrado, que garantice que se registren conjuntamente los derechos colectivos de tenencia, los derechos individuales de propiedad privada y los derechos públicos de tenencia y que puedan identificarse los derechos superpuestos o contrapuestos (secciones 17.1, 17.2, 17.4, 9.8). Organizar los flujos de datos conexos y publicar información de modo transparente, accesible y comprensible en los idiomas correspondientes (secciones 8.4, 8.9, 9.4, 9.8, 11.5, 17.1). Debería relacionarse

la información sobre los derechos, los titulares de esos derechos y las unidades territoriales relacionadas (Sección 17.4).

- Prestar apoyo a la cartografía de los derechos de tenencia y el uso de recursos por medio de enfoques adecuados para el entorno local (secciones 7.4, 9.8, 17.3) y garantizar que en la ordenación territorial se tomen en cuenta los derechos de tenencia de las propiedades comunales, se reconcilien y se respalden los distintos usos e intereses y se consideren los métodos consuetudinarios de ordenación (secciones 20.1, 20.2, 20.3). Contribuir a la comprensión de las cuestiones de tenencia de índole transfronteriza que afecten a las comunidades, como las de los pastizales, las rutas de migración estacional de los pastores y las zonas de pesca de los pescadores en pequeña escala que se hallen entre fronteras internacionales (Sección 22.2).
- Exigir que los sistemas de estimación del valor tomen en cuenta los valores no comerciales, tales como los valores sociales, culturales, religiosos, espirituales, políticos y ambientales (secciones 18.2, 9.1).
- Garantizar que las transferencias de derechos no tengan ninguna repercusión indeseable en las comunidades locales, protejan los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala y aseguren una participación justa y equitativa de los órganos comunitarios legítimos en el proceso (secciones 11.2, 11.3, 11.8). Garantizar inversiones responsables y transparentes que no ocasionen perjuicios, salvaguarden frente al despojo de los titulares de derechos legítimos de tenencia y el daño ambiental, y respeten los derechos humanos (secciones 12.4, 21). Los Estados deberían estudiar la forma de fomentar una serie de modelos de producción e inversión que no den lugar a la transferencia de derechos de tenencia a gran escala a los inversionistas y deberían alentar el establecimiento de asociaciones con los titulares de derechos de tenencia del lugar (Sección 12.6).
- Emplear enfoques locales y consuetudinarios y métodos y medios alternativos para la solución de controversias que sean justos, fiables, oportunos, asequibles, accesibles, eficaces y que tomen en cuenta las cuestiones de género, no sean discriminatorios y estén sujetos a las normas internacionales sobre derechos humanos (secciones 21.1, 21.3, 25.3, 9.11). Garantizar el acceso a la justicia —como tribunales, abogados, servicios judiciales y administrativos— y proporcionar apoyo técnico y jurídico, así como asistencia para ello (secciones 6.6, 4.7, 10.3, 21.6).
- Prevenir la corrupción en relación con la asignación de derechos y los procesos de solución de controversias (secciones 6.9, 9.12, 10.5, 21.5).
- Garantizar que los órganos competentes encargados de la gobernanza de la tenencia estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo, y que se imparta suficiente capacitación al respecto, en especial en materia de delegación (Sección 8.10). Proporcionar apoyo técnico y jurídico para el goce de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones (secciones 7.4, 7.5) y asistencia para incrementar la capacidad de participación de las comunidades en la toma de decisiones y la gobernanza (secciones 9.2, 9.10).
- Garantizar el uso sostenible y la protección a largo plazo de la tierra, las pesquerías y los bosques; promover una gestión sostenible diversificada, también a través de enfoques agroecológicos y la intensificación sostenible (Sección 20.5); reflejar las interrelaciones entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos en los marcos normativos, jurídicos y organizativos, y aplicar un enfoque integrado a su administración (Sección 5.3).
- Seguir de cerca y examinar periódicamente los marcos normativos, jurídicos y organizativos para mantener su eficacia (Sección 5.8), y supervisar los resultados de los programas de asignación de derechos de tenencia en lo que respecta a los objetivos sociales, económicos y ambientales más generales (Sección 8.11).

3

Estrategias para la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales





3. Estrategias para la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales

La realización de los derechos de tenencia de propiedades comunales exige que los actores estatales y no estatales adopten medidas específicas. Sobre la base de las disposiciones contenidas en las Directrices, en este capítulo se ofrecen 12 estrategias derivadas de experiencias de todo el mundo, que sirven como fuentes de inspiración para aplicarlas al contexto propio. En ellas se identifican los aspectos clave de la gobernanza responsable de la tenencia que hace falta fortalecer o reformar a fin de proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales y, para ilustrarlas, se utilizan casos de la vida real. Debido a su carácter interrelacionado y complementario, deberían considerarse como un paquete integral.

En síntesis, las estrategias proporcionan orientación en tres esferas de acción:

- reconocer y amparar jurídicamente los derechos de tenencia de propiedades comunales, al tiempo que se adapta el marco jurídico (estrategias 1 a 5);
- garantizar que los derechos de tenencia de propiedades comunales puedan aplicarse con eficacia sobre el terreno (estrategias 6 a 8);
- prestar apoyo a las comunidades para que hagan un buen uso del marco jurídico, ejerzan sus derechos y gocen de los mismos (estrategias 9 a 12).

En cuanto a las funciones y las responsabilidades necesarias para garantizar la seguridad de la tenencia a los titulares de derechos legítimos a las propiedades comunales, las Directrices dan una clara señal sobre las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de los actores no estatales. Las siguientes estrategias se basan en estas disposiciones y manifiestan explícitamente las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, las comunidades, las OSC y el sector privado para el ejercicio de los derechos de tenencia de propiedades comunales. Asimismo, se hace referencia a otras partes interesadas, como los donantes y el entorno académico, a quienes se reconoce en las Directrices y quienes puedan hacer aportaciones valiosas a la gobernanza responsable de las propiedades comunales.

3.1 Estrategias para el reconocimiento y el amparo jurídicos

- 1 Reconocer jurídicamente los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales y sus titulares de derechos transfiriendo las facultades y las responsabilidades para gobernar las propiedades comunales según los requisitos jurídicos para una gobernanza inclusiva, responsable y sostenible.
- 2 Fortalecer o establecer un marco jurídico centrado en las normas de procedimiento para que pueda adaptarse a la complejidad, la diversidad y la flexibilidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales.

RECUADRO 3.
¿Cómo gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales de manera responsable: 12 estrategias para Estados, comunidades, OSC y actores del sector privado

- 3 Acordar normas para el uso de las propiedades comunales, cartografiar sus límites y registrarlos sobre la base de un proceso local inclusivo y negociado.
 - 4 Establecer un proceso transparente de formulación de leyes y políticas que permita la participación de las comunidades y la sociedad civil.
 - 5 Llevar a cabo tareas de promoción que presten apoyo a los derechos de tenencia de propiedades comunales.
- 3.2 Estrategias de ejecución para los Estados y los titulares de derechos**
- 6 Fortalecer o ir elaborando gradualmente estructuras de gobernanza comunitaria que sean inclusivas y responsables.
 - 7 Respalda el empoderamiento de los grupos marginados y vulnerables dentro de las comunidades para que hagan un uso eficaz de las instituciones comunitarias.
 - 8 Fortalecer o fomentar las capacidades de ejecución de los funcionarios estatales y transferir recursos humanos y financieros.
- 3.3 Estrategias que respaldan el goce de derechos**
- 9 Garantizar el acceso a la justicia, reconocer e integrar los mecanismos a nivel local y permitir la defensa jurídica.
 - 10 Fomentar un uso de las propiedades comunales que sea viable en lo económico y sostenible desde el punto de vista ambiental, a fin de generar y mantener beneficios de larga duración para los miembros de la comunidad.
 - 11 Garantizar que toda asociación o contrato con los inversionistas preste apoyo a los medios de vida locales y no vulnere los derechos de tenencia de propiedades comunales o viole los derechos humanos conexos.
 - 12 Ocuparse de facilitar procesos de múltiples partes interesadas para revisar la legislación y supervisar las instituciones, los procesos y el Estado de derecho.

3.1 Estrategias para el reconocimiento y el amparo jurídicos

1 Estrategia 1. Reconocer jurídicamente los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales y sus titulares de derechos transfiriendo las facultades y las responsabilidades para gobernar las propiedades comunales según los requisitos jurídicos para una gobernanza inclusiva, responsable y sostenible

Justificación

El reconocimiento jurídico de los derechos legítimos de tenencia de las propiedades comunales y sus titulares de derechos debería cumplir con dos requisitos distintos que es preciso reconciliar. Por un lado, debe reconocerse jurídicamente a las comunidades como titulares de derechos y

transferir las facultades y responsabilidades necesarias para que gobiernen dichas propiedades según sus costumbres y el derecho consuetudinario en vigor. Por otro lado, el reconocimiento jurídico tiene que garantizar una gestión y una gobernanza inclusivas, transparentes, responsables y sostenibles de esas propiedades, al tiempo que ofrece derechos de tenencia seguros y equitativos para todos los usuarios legítimos de las mismas, a quienes no siempre pueden ofrecer garantías las estructuras de gobernanza consuetudinarias existentes. Por tanto, es preciso que el marco jurídico prevea la transferencia de facultades y responsabilidades a las instituciones comunitarias para que gobiernen las propiedades comunales según los requisitos jurídicos de legitimidad, inclusión, rendición de cuentas y no discriminación.

Recomendaciones específicas

- 1. En la legislación nacional debería reconocerse y especificarse que las comunidades pueden ser titulares de derechos con un tipo de personalidad jurídica que puede poseer derechos colectivos de tenencia de propiedades comunales.** Esto significa que debe reconocerse jurídicamente que una comunidad pueda ser titular de derechos con las facultades y responsabilidades necesarias para gobernar las propiedades comunales de manera colectiva, a diferencia de una persona individual (véase en la pág. 11, Capítulo 2.1 de esta guía, el significado de “comunidad”). Las comunidades deben poder poseer derechos sustantivos, como derechos de uso, gestión y propiedad, y derechos procedimentales para regir la asignación de derechos sustantivos a las propiedades comunales (véase la Estrategia 2 relativa a las normas de procedimiento). Es importante que la transferencia de facultades y responsabilidades para gobernar las propiedades comunales incluya toda la gama de derechos sobre los recursos, es decir, que abarque los derechos a distintos recursos interrelacionados (como tierras, árboles, flora y fauna silvestres y masas de agua locales), para permitir la gestión y utilización sostenibles e integradas de las propiedades comunales y prestarles su apoyo.
- 2. La legislación nacional debería estipular además que los derechos de tenencia de propiedades comunales tengan la misma fortaleza, validez y aplicabilidad jurídicas que los derechos de propiedad privada individual obtenidos por medio de sistemas estatutarios oficiales.** Los derechos de tenencia de propiedades comunales suelen regirse de acuerdo con los sistemas consuetudinarios de tenencia en vigor, con reglas, normas, prácticas y sistemas autoritarios que practican las comunidades y tienen aceptación local. Por tanto, la legislación debe reconocer estos sistemas consuetudinarios legítimos de tenencia en lo jurídico y prestarles su apoyo en todos los lugares en que se practiquen, si es que cumplen con los requisitos jurídicos para una gobernanza inclusiva, responsable y transparente (véase la Estrategia 2). Los gobiernos y los tribunales deben considerar válidos los derechos consuetudinarios de tenencia y defenderlos, incluso cuando (todavía) no se hayan registrado o titulado.
- 3. La transferencia de facultades y responsabilidades a las comunidades para que gobiernen las propiedades comunales debe basarse en las aplicaciones que hace la comunidad. Estas aplicaciones reflejan los límites sociales y geográficos y las zonas tampón de las propiedades comunales y los procesos, lo cual sirve para establecer estatutos comunitarios para la gobernanza inclusiva y responsable y la gestión sostenible de las propiedades comunales, incluida la legitimidad de las organizaciones de base comunitaria.** Una actividad clave de la transferencia de facultades y responsabilidades para gobernar la propiedad comunal consiste en identificar y reconocer jurídicamente el “polígono de tenencia” de la comunidad, es decir, sus límites sociales y geográficos (véase la Estrategia 3). Esto incluye sencillamente afirmar que las estructuras y los derechos consuetudinarios dentro de esos límites estén reconocidos legalmente siempre y cuando estén en consonancia con los principios establecidos en las Directrices (véase el Recuadro 2, en la pág. 16). El Estado tiene el deber de establecer y hacer cumplir los límites

y debe respetar y respaldar las reglas y mecanismos establecidos a nivel comunitario. En algunas comunidades ya pueden existir estructuras de gobernanza inclusivas, responsables y transparentes que sean operativas, tal como se describen en las Directrices. Puede hacer falta prestar apoyo a otras comunidades para que adapten y fortalezcan sus instituciones a fin de, por ejemplo, superar las instituciones consuetudinarias existentes que sean corruptas, discriminatorias y dominadas por el hombre y, por ejemplo, hacer realidad los principios de equidad de género (véanse las estrategias 6 y 7). Por tanto, las comunidades deben formular procesos para establecer en un estatuto, constitución o protocolo comunitario sus estructuras, procedimientos e instituciones de gobernanza comunitaria, también la legitimidad de sus representantes, como requisito previo para la transferencia de facultades y responsabilidades.

- 4. Las estructuras de gobernanza comunitaria pueden adoptar la forma de una junta o comité de gestión de recursos naturales, un consejo territorial o un órgano de otro tipo. Este puede ser un instrumento para la gobernanza legítima, inclusiva, transparente y responsable de las propiedades comunales.** Según el contexto del país, un órgano semejante puede basarse en las instituciones comunitarias consuetudinarias existentes o puede ser parte de una estructura gubernamental local o una combinación que reúna a las instituciones gubernamentales y a las comunidades locales, por ejemplo en un régimen de ordenación conjunta. Es posible que un órgano semejante exista ya, aunque puede hacer falta fortalecerlo, o puede ser necesario que una comunidad lo conforme desde el principio: si se lo desea, esto puede llevarse a cabo en colaboración con instituciones gubernamentales. Es importante no crear estructuras paralelas. Tales órganos sirven como foros para debatir normas, reglas y procedimientos comunitarios públicamente. Son instrumentos para mejorar la gobernanza comunitaria y responsabilizar a los titulares de derechos y los titulares de obligaciones, tanto los consuetudinarios como las autoridades estatales. En particular, son un instrumento indispensable para gobernar y gestionar las propiedades comunales de acuerdo con los objetivos de uso inclusivo, responsable, transparente y sostenible.

La legislación nacional debería garantizar que toda persona que posea derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales esté adecuadamente representada (al menos por medio de delegados) y pueda participar en las estructuras de gestión, independientemente de su forma. Esto reviste particular importancia en el caso de las personas sin tierra, cuyos medios de vida se basan en las propiedades comunales, las mujeres, los jóvenes, los ancianos y otras personas marginadas de la comunidad, aunque también en el caso de otros grupos, como los pastores. Por ejemplo, podría exigirse por ley que la configuración del órgano de gestión y las estructuras de liderazgo cuente con un número proporcional de mujeres antes de que las comunidades puedan adquirir identidad jurídica.

- 5. El marco jurídico debería garantizar que las autoridades consuetudinarias formen parte de estructuras comunitarias inclusivas, transparentes y responsables de modo de evitar que se apropien de las instituciones comunitarias, las dominen y hagan un uso indebido de sus facultades.** Debería haber flexibilidad suficiente para que las autoridades consuetudinarias puedan seguir desempeñando una función de liderazgo de acuerdo con la legitimidad que se les haya conferido en el contexto específico local, aunque en un modo más transparente y responsable. No obstante, en el caso de autoridades frágiles y corruptas, podría darse la posibilidad a otras partes interesadas locales —y, de ser necesario, a representantes del gobierno— de delimitar su función en estrecha consulta con la comunidad más amplia y por medio de acuerdos: por ejemplo, integrando a las autoridades consuetudinarias en el órgano de gestión inclusiva y transparente como miembros no electos. De este modo, pueden seguir respetándose los dirigentes, los conocimientos y los valores consuetudinarios y se puede seguir recurriendo a ellos, al tiempo que se puede seguir responsabilizando a las autoridades, lo cual representa una oportunidad para mejorar el liderazgo.

¿Con qué seguridad cuentan las tierras comunitarias? Panorama del reconocimiento jurídico de las propiedades comunales en África

Por Liz Alden Wily

Cerca del 80 por ciento de África está compuesto por tierras comunitarias y el 91 por ciento de esas tierras comprende pastizales, bosques y tierras pantanosas fuera de las explotaciones, que son propiedad colectiva por tradición y se utilizan como tales (Alden Wily, 2016). Desde 1990, 21 de 54 Estados africanos (es decir, el 39 por ciento) han mejorado el reconocimiento jurídico de las tierras comunales y actualmente otros 13 Estados (esto es, el 24 por ciento) están perfeccionando sus leyes en la actualidad. Millones de africanos del medio rural están más conectados entre ellos y a través de fronteras y, con cada año que pasa, están más atentos a las consecuencias de la inseguridad de la tenencia. La asignación estatal de tierras rurales en torno a las ciudades a urbanizadores y la asignación de extensiones más grandes a agronegocios locales y transnacionales son importantes catalizadores que van incrementando la demanda popular para que se reconozca en lo jurídico que estas tierras ya tienen propietario con arreglo a normas de derivación comunitaria que el Estado debe respetar.

Si bien este reconocimiento sigue siendo limitado para gran parte de los 700 millones de residentes rurales afectados, se están sentando nuevos precedentes jurídicos favorables. En estos:

- i. se reconoce que las tierras comunitarias *ya tienen propietario*, y se reconocen los derechos derivados de la comunidad como derechos de propiedad, que la legislación nacional ampara como tales. Esto significa que la carga de la prueba en cuanto a que la tierra comunitaria no tiene propietario recae en el Estado o en las personas ajenas a la comunidad que buscan tierras, y las tierras no pueden tomarse por voluntad sin que primero se lleven a cabo procedimientos jurídicos de investigación participativa y localizada.
- ii. *no se excluye* del reconocimiento apenas mencionado a las tierras que se encuentran fuera de las explotaciones, como bosques, terrenos boscosos, pastizales u otras tierras que se comparten por tradición.
- ii. se establecen *procedimientos* gratuitos o realmente asequibles, accesibles a nivel local y que pueden seguirse con facilidad por medio de los que las comunidades (o, según proceda, las familias miembros) pueden registrar sus derechos y sus tierras formalmente *si así lo desean*.
- iii. se estipula directamente que los *derechos colectivos* pueden registrarse tan fácilmente como los derechos individuales, de modo que la comunidad o la familia u otro grupo no tengan que dividir sus tierras ni se vean obligados a inscribirse como entidades jurídicas para seguir siendo propietarios.
- iv. se reconoce a las *instituciones comunitarias* como la autoridad legítima sobre los derechos derivados de la comunidad y se presta apoyo a estas instituciones sujetas a supervisión y reglamentación nacional. Aquí suelen incluirse nuevas condiciones para garantizar que la toma de decisiones sea más inclusiva y democrática y proscribir prácticas consuetudinarias que violen los derechos humanos.

En los estudios se identifica a 14 estados que han integrado al menos tres de los puntos anteriores en su legislación (Alden Wily, 2016; véanse también los datos relativos a los países africanos en: <http://www.landmarkmap.org>). Varios estados francófonos —cabe destacar los casos de Benin, Madagascar y, en especial, Burkina Faso— han trabajado activamente para establecer marcos locales con arreglo a los cuales pueden identificarse y certificarse derechos de base comunitaria. El África oriental anglófona —a saber, Kenya, Sudán del Sur, Tanzania y Uganda— ha logrado notables progresos gracias a una declaración jurídica inequívoca en que los derechos de tierras consuetudinarias, incluidos los familiares y otros derechos colectivos, tienen el mismo efecto y fuerza jurídica que los derechos de propiedad concedidos en el marco de sistemas diseñados por el Estado. Mozambique ha hecho lo mismo.

Tanzania constituye un ejemplo particularmente bueno de prácticas mejoradas (véase <http://www.landmarkmap.org/map/#x=78.42&y=-10.64&l=3>). Esto se debe a que combina el reconocimiento de los derechos consuetudinarios con un desarrollo institucional de base comunitaria que lo respalda. Con la ventaja de que los gobiernos municipales electos ya se habían establecido antes de las reformas agrarias, la Ley de terrenos municipales de 2002 declaró que estos órganos eran los administradores jurídicos de todos los

CASO 1.
¿Con qué seguridad cuentan las tierras comunitarias?
Panorama del reconocimiento jurídico de propiedades comunales en África,
por Liz Alden Wily

Sírvase consultar las estrategias 1, 2 y 11

Estrategia 1

Estrategias 2 y 3

Estrategia 1

Estrategias 1, 6 y 7

Estrategias 1, 3, 6 y 11

derechos de tierras de sus respectivos dominios municipales. En conjunto, estas áreas municipales abarcan un 70 por ciento de la superficie del país, por lo que la formalización de cada una de ellas pasó a ser una prioridad. Cada gobierno municipal puede establecer un registro de tierras municipales donde pueden registrarse los derechos y emitirse certificados a petición. Con todo, no puede certificarse ningún derecho individual, familiar o de otro tipo hasta que, durante la asamblea comunitaria (la reunión trimestral en la que participan todos los adultos), se haya registrado la propiedad común de todos los miembros de la aldea y se hayan formulado las normas para su uso o disposición. Normalmente estas propiedades consisten en tierras de pastoreo, terrenos boscosos, cenagales y zonas de servicio público de uso compartido en la aldea. Pueden hacerse acuerdos de acceso y uso compartido con las aldeas vecinas. No puede denegarse el acceso consuetudinario de los pastores, pero pueden negociarse sus términos. La ley estipula la manera en que los gobiernos municipales han de reglamentar los asuntos relativos a la tierra y los procedimientos que han de seguir si personas ajenas a la aldea, incluidos representantes del gobierno local o central, se interesan en alguna porción de tierras comunitarias. Pueden aplicarse normas consuetudinarias siempre y cuando estas no contradigan los principios constitucionales. Los derechos consuetudinarios, incluido a la propiedad, también pueden aplicarse a tierras reservadas, como las que se reservan por motivos de conservación del bosque o la flora y fauna silvestres. No hay ningún fundamento jurídico que impida a una comunidad ser propietaria de un bosque o una reserva de caza de importancia nacional a través de un acuerdo con las autoridades de conservación.

Actualmente es preciso fomentar la capacidad de las personas para que puedan gozar de sus derechos. Muchas comunidades del medio rural no conocen sus derechos, pueden verse engañadas por algunos de sus dirigentes o puede que no vean la hora de creer en las promesas de los compradores e inversionistas en busca de tierras. Del mismo modo, la legislación en sí misma puede ser contradictoria en varios puntos fundamentales. Existen acusaciones sobre casos en que las autoridades parecen haber vuelto a trazar los límites municipales para poner tierras a disposición de inversionistas en caña de azúcar u otros cultivos comerciales. El Organismo de parques nacionales ha ampliado parques y reservas varias veces, invadiendo tierras municipales adyacentes por motivos que luego terminan siendo la construcción de hoteles privados o intereses de caza comercial (véase, por ejemplo, <https://intercontinentalcry.org/just-conservation/>). Los casos en los tribunales empiezan a multiplicarse.

En Tanzania, y por todo el continente africano, se reconoce cada vez más entre las comunidades y sus partidarios que, si bien la reforma de la legislación es un objetivo fundamental, siempre será primordial aumentar la sensibilización y la vigilancia en lo concerniente a los derechos sobre las tierras comunitarias.

Estrategia 9

Obras de consulta

Alden Wily, L. 2012. From State to People's Law: Assessing Learning-By-Doing as a Basis of New Land Law. En J.M. Otto and A. Hoekema, eds. *Fair Land Governance: How to Legalise Land Rights for Rural Development*, págs. 85-110. Leiden, Leiden University Press. (Disponible en: <http://press.uchicago.edu/ucp/books/book/distributed/F/bo13215775.html>.)

Alden Wily, L. 2014. The Law and Land Grabbing: Friend or Foe? En *Law and Development Review* 7(2): págs. 207-242. (Disponible en <http://www.degruyter.com/view/j/ldr.2014.7.issue-2/ldr-2014-0005/ldr-2014-0005.xml?format=INT>)

Alden Wily, L. 2016. Customary tenure: remaking property for the 21st century. En M. Graziadei and L. Smith, eds. *Comparative Property Law: Global Perspectives*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar. (Disponible antes de su publicación oficial en: https://www.researchgate.net/publication/285584601_Customary_tenure_remaking_property_for_the_21_st_century)



2 Estrategia 2. Fortalecer o establecer un marco jurídico centrado en normas de procedimiento para que pueda adaptarse a la complejidad, la diversidad y la flexibilidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales

Justificación

Los derechos de tenencia de propiedades comunales y los sistemas consuetudinarios que los rigen son complejos, variados y flexibles. Es fundamental tener en cuenta el carácter flexible y superpuesto de estos derechos de tenencia a fin de garantizar que todos los usuarios de los recursos tengan los mismos derechos a las propiedades comunales y que estos sean seguros. Por ejemplo, otorgar derechos exclusivos de propiedad a un grupo de usuarios puede debilitar los derechos de uso de muchos otros usuarios de las propiedades comunales. Además, para poder aplicar normas adecuadas y sostenibles de gestión y uso de las propiedades comunales, es preciso realizar ajustes flexibles específicos para cada contexto. Esto debe considerarse en la legislación nacional, que deberá proporcionar espacio jurídico suficiente para tal flexibilidad y diversidad y para los ajustes a nivel local que exijan las normas comunitarias consuetudinarias. Como consecuencia, el carácter del marco jurídico debería consistir principalmente en normas de procedimiento más que en normas sustantivas, lo cual significa que la legislación debería hacer menos hincapié en reglamentar lo que debe o no debe hacerse —la sustancia—, y más hincapié en la manera en que debería establecerse la reglamentación sustantiva a nivel local y por medio de cuáles procedimientos.

Recomendaciones específicas

- 1. Las normas de procedimiento deberían garantizar que las comunidades sigan ciertos requisitos mínimos determinados al adoptar decisiones en relación con las propiedades comunales y los derechos de tenencia conexos.** Es preciso que estos requisitos mínimos de procedimiento sean coherentes con los principios establecidos en las Directrices con miras a garantizar, por ejemplo, que se respeten los intereses de los grupos vulnerables y marginados, que se tomen en consideración los intereses legítimos de las comunidades vecinas, que se responsabilice a las autoridades consuetudinarias, que las propiedades comunales se gestionen de modo sostenible y que se respeten otras leyes pertinentes, como las leyes ambientales.
- 2. En consecuencia, las normas de procedimiento relacionadas con las propiedades comunales deberían comprender procedimientos para: la composición de órganos de adopción de decisiones; la participación, la comunicación y la consulta; la planificación y el seguimiento; el establecimiento de mecanismos de solución de conflictos.** Tales derechos de procedimiento permiten: obtener información sobre la gestión de las propiedades comunales; participar, hablar y votar en las reuniones; ser elegido para formar parte del órgano decisorio; reivindicar los propios derechos sustantivos de uso de las propiedades comunales y gozar de ellos; hacer reclamos y presentar recursos en caso de violaciones de derechos; negociar con otros titulares de derechos de tenencia y corresponderles. Los derechos de procedimiento son necesarios para garantizar que los derechos sustantivos no solo se declaran por escrito, sino que efectivamente se ejercen y se hacen cumplir en la práctica. Tales normas de procedimiento otorgan a las comunidades, en primer lugar, el espacio jurídico para definir y acordar las normas y mecanismos que regirán el proceso de asignación de derechos sustantivos de uso y gestión de las propiedades comunales y, en segundo lugar, la posibilidad de asignar esos derechos a los distintos usuarios de ahí en más.

- 3. Las normas de procedimiento relativas a las propiedades comunales contenidas en el marco jurídico nacional deberían aprender de los procedimientos aplicados por el derecho consuetudinario e integrarlos en la medida en que estos sean propicios para llevar a cabo prácticas de gestión sostenible de las propiedades comunales y no contradigan las normas de gobernanza inclusiva y responsable.** La integración de los ordenamientos jurídicos consuetudinarios y estatutarios supone que es posible que haya que reformar a ambos, de modo que sean coherentes con las normas basadas en los derechos humanos establecidas en los principios de las Directrices. El derecho positivo en materia de propiedades comunales no debe debilitar al derecho consuetudinario, sino más bien aprender de este último y prestarle su apoyo. Al mismo tiempo, por ejemplo, el derecho consuetudinario no debería discriminar a los grupos desfavorecidos, marginados y vulnerables, como las mujeres, las personas sin tierra, los pastores y otros grupos sociales. Lo mismo debería decirse de las estructuras e instituciones consuetudinarias legítimas, como los mecanismos establecidos para la solución de conflictos (véase la Estrategia 9). La integración también ayuda a evitar que “se salga en busca de foros jurídicos”, es decir, que se elija el ordenamiento jurídico que mejor se adapte a los propios intereses.
- 4. Las normas sustantivas son necesarias para garantizar que se consideren principios y requisitos mínimos básicos y aplicables en general, como la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, el respeto por los intereses de los grupos minoritarios y las restricciones respecto de la transmisibilidad de los derechos de tenencia de propiedades comunales.** Los derechos sustantivos hacen referencia al uso de los recursos comunales — por ejemplo, los derechos de pastoreo y el derecho a recolectar leña— que se autoriza a los distintos titulares de derechos, como mujeres, hombres o personas sin tierras. Puede incluir facultades para transferir derechos, como la herencia. Pueden variar en fuerza, seguridad y exclusividad: por ejemplo, el uso exclusivo de las tierras cultivables durante la temporada de crecimiento y el pastoreo compartido en la temporada de descanso. La asignación de derechos sustantivos a las propiedades comunales influencia, por ejemplo, el hecho de si las mujeres gozan de igualdad de acceso a dichas propiedades.

CASO 2.
**El concepto
 de la propiedad
 comunal y el pastoreo
 de los lapones,
 por Ivar Bjørklund**

El concepto de la propiedad comunal y el pastoreo de los lapones

Por Ivar Bjørklund
 Museo de Tromsø, Universidad de Tromsø

El pastoreo de los lapones en el norte de Escandinavia supone un modo de vida que depende de los renos domesticados que las personas crían y administran como principal modo de subsistencia. Esta adaptación se realiza de modo tradicional por medio de un sistema flexible de gestión denominado *siida*, que se estructura en torno a una membresía variable basada en un sistema de parentesco bilateral. Este sistema les permitió establecer grupos flexibles de trabajo que podían gestionar el acceso variable a los pastizales y los animales. La tierra era propiedad del Estado/la Corona mientras que los renos eran de propiedad individual. Gracias a una organización tan flexible, fue posible optimizar las relaciones entre las personas, los renos y los pastizales en función del ciclo anual. Siendo sistemas de tenencia relativamente autónomos, estos regímenes pastorales informales han sobrevivido hasta la actualidad (Bjørklund, 1990).

En cuanto a los derechos de tenencia colectiva, en el derecho consuetudinario lapón era esencial que los miembros del *siida* tuvieran acceso a determinadas zonas a lo largo del año, pero otros también podían explotar los recursos (pastizales, pescado, piezas de caza) dependiendo de las circunstancias y de las negociaciones informales que se realizaran. En otras palabras, el sentido de justicia y la jurisdicción laponas estaban integradas en sus prácticas pastorales (Marin y Bjørklund, 2015).

No obstante, a medida que el pastoreo nómada de renos empezó entrar en conflicto con los intereses de los Estados nacionales a principios del siglo XX, los gobiernos escandinavos comenzaron a tomar control de las prácticas pastorales. El cruce de fronteras nacionales y los conflictos con los intereses agrícolas condujeron a que se adoptaran medidas jurídicas destinadas a restringir y controlar a los pastores lapones y su acceso a los pastizales. El proceso marcó el comienzo de una integración política y económica con los Estados nacionales que sigue llevándose a cabo en la actualidad. Estos avances no fueron idénticos en cada uno de los países escandinavos, pero lo que tuvieron en común todas las medidas fue que pasaron por alto las propias formas tradicionales laponas de gestión, el *siida*. Si bien el *siida* era decisivo en un sistema de gestión flexible de tierras y rebaños, las autoridades introdujeron unidades administrativas fijas con tierras de pastoreo definidas. De ellas debía rendirse cuentas al Estado. En Suecia se las llamaba *samebyar*, en Noruega, *reinbeitedistrikter* y en Finlandia, *paliskunta*. De este modo, dos sistemas de gestión han existido contemporáneamente por alrededor de un siglo, en gran medida indiferentes el uno del otro.

Las leyes relativas a la ganadería de renos introducidas por Suecia en 1971 y por Noruega en 1978 marcaron un importante cambio de paradigma respecto de los derechos de gestión y tierras. Por un lado, el pastoreo de renos pasó a ser un derecho exclusivo de los lapones y los miembros de las unidades administrativas obtuvieron derechos específicos de pastoreo y pesca dentro de una zona definida. Por otro lado, no se reconocieron los derechos consuetudinarios individuales o colectivos de los pastores lapones. A partir de entonces, todas sus prácticas pastorales pasaron a depender de las decisiones legislativas del Estado nacional.

Además, en Noruega, sus tierras invernales de pastoreo (que en aquel momento eran de propiedad del Estado) pasaron a definirse por ley “pastos comunales” (“*fellesbeite*”). No obstante, estos “pastos comunales” se conceptualizaron como una zona de libre acceso en vez de una zona que estuviera sujeta a las prácticas de gestión colectiva de base consuetudinaria y a una distribución informal de tierras entre los distintos grupos del *siida*. Por consiguiente, se produjo un número de conflictos cada vez mayor cuando algunos pastores comenzaron a ocupar zonas de pastoreo utilizadas por otros haciendo referencia a la letra de la ley.

Además, la comprensión jurídica de los pastizales invernales como “comunes” dio lugar a que se redujera forzosamente el número de renos para evitar lo que las autoridades definieron como “la tragedia de las propiedades comunales”. Las consecuencias de estos reglamentos estaban erosionando cada vez más el sistema de gestión tradicional lapón y sus principios de derecho consuetudinario y estaban incrementando los conflictos políticos entre los pastores y las autoridades.

A medida que aumentaban las vulneraciones en los terrenos de pastoreo, se abrían casos de acciones judiciales y, en las últimas dos décadas, la cuestión relativa a los derechos consuetudinarios indígenas lapones ha adquirido mayor relevancia, en particular con referencia a las convenciones internacionales de derechos humanos de las que Noruega forma parte. El resultado obtenido por los pocos casos resueltos hasta la fecha es que se reconocen las prácticas consuetudinarias y los derechos de los pastores, pero está por verse si esta aclaración jurídica dará impulso a un cambio jurídico y político.

Debido a la polémica propiedad del Estado de unas tierras en Finnmark, la región más septentrional de Noruega, y a las obligaciones que sucedieron a las convenciones internacionales de derechos humanos (como la n.º 169 de la OIT), en 2005 una nueva ley dispuso que Finnmark pasara a ser propiedad de sus habitantes. Desde entonces, todas las tierras de pastoreo comenzaron a administrarse por medio de una junta en la que tanto el Parlamento lapón como la Junta regional de Noruega (*Fylkestinget*) tienen tres representantes cada uno. Sin embargo, debido a intereses creados y contrapuestos en la misma zona por motivos industriales —como industrias extractivas, molinos de viento y necesidades recreativas—, las decisiones de la junta no siempre favorecen los intereses de los pastores lapones.

Algunas enseñanzas que han de adquirirse de la situación de los lapones son las siguientes:

1. Los esfuerzos por integrar a los pastores en la burocracia nacional que llevó a cabo el gobierno en el último siglo causaron problemas graves. Sus unidades flexibles de pastoreo no tenían lugar en el sistema administrativo del Estado nacional.



Sírvase consultar
la Estrategia 9

Estrategia 1

Estrategias 1, 2 y 3

Estrategias 1, 5 y 8

Estrategias 1 y 9

2. Al definir jurídicamente los pastizales invernales de los lapones como “comunes”, es decir, de libre acceso para todos los pastores lapones, se generaron conflictos entre los pastores, ya que en la nueva definición no se reconocían las prácticas pastorales consuetudinarias respecto del uso de la tierra.

3. A fin de resolver los conflictos existentes y evitar que surjan otros, se recomienda reconocer por ley los derechos y las prácticas de gestión consuetudinaria de tierras de los lapones.

Obras de consulta

Marin, A. y Bjørklund, I. 2015. A tragedy of errors? Institutional dynamics and land tenure in Finnmark, Norway. En *International Journal of the Commons*, 9 (1), 19 - 40. págs. 19-40. (Disponible en: <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/7977/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

Bjørklund, I. 1990. Sami Reindeer Pastoralism as an Indigenous Resource Management System in Northern Norway: A Contribution to the Common Property Debate. En *Development and Change* 21(1): págs. 75-86. (Disponible en: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1594/Sami_Reindeer_Pastoralism_as_an_Indigenous_Resource_Management_System_in_Northern_Norway.pdf?sequence=1)

3 Estrategia 3. Acordar normas para el uso de las propiedades comunales, cartografiar sus límites y registrarlos sobre la base de un proceso local inclusivo y negociado

Justificación

La aplicación adecuada de la legislación para proteger los derechos de tenencia de propiedades comunales depende de dos requisitos previos interrelacionados. En primer lugar, el reconocimiento jurídico de las propiedades comunales exige que se cartografíen los límites de dichas propiedades y se registren los derechos legítimos de tenencia de los distintos grupos de usuarios, como pastores, comunidades pesqueras y agricultores. En segundo lugar, la aplicación exige un acuerdo con normas claras y respetadas para el uso de tierras, pesquerías y bosques comunales. Tales acuerdos negociados suelen sentar las bases para el registro jurídico. Al mismo tiempo, el registro jurídico puede ser un requisito previo importante para asegurarse de que en general se respeten los acuerdos. El mejor modo de establecer ambos requisitos previos —la cartografía y el registro, así como la determinación de normas de gobernanza colectiva— es por medio de un proceso de ordenación territorial participativo y negociado en el que participen todos los titulares de derechos legítimos de tenencia. La integración de los planes de ordenación territorial, los planes de gestión de los recursos naturales y los mapas de los límites puede prestar apoyo a los titulares de derechos legítimos de tenencia para que gestionen las propiedades comunales de manera sostenible y protejan sus derechos ante vulneraciones.

Recomendaciones específicas

1. Las comunidades, respaldadas por las autoridades estatales, deberían participar en procesos de ordenación territorial y gestión de los recursos naturales participativos

de base local, encaminados a definir las zonas abarcadas por las propiedades comunales, cartografiar los límites sociales y geográficos, y ponerse de acuerdo en normas para utilizar las zonas comunes de manera sostenible, inclusiva y eficaz. Este proceso de planificación debería dar como resultado un acuerdo negociado entre todos los titulares de derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales y los usuarios vecinos de los recursos que tome en consideración las normas preexistentes. La cartografía de las propiedades comunales debería evolucionar de un proceso inclusivo de base local e incluir un análisis y un acuerdo sobre lo siguiente:

- los límites sociales y geográficos de la comunidad, incluidos todos los distintos grupos sociales y de interesados que poseen derechos legítimos de tenencia sobre la zona de propiedad comunal y que gobiernan de manera colectiva los derechos de tenencia de los recursos de propiedad comunal. Los límites pueden ser fijos o variables y pueden definirse de distintas formas: por ejemplo, la zona geográfica, los períodos de uso, el tipo de arte, el tamaño del cultivo o captura, los miembros del grupo;
- los múltiples patrones flexibles de uso de los recursos, las franjas de protección y las necesidades futuras, así como los derechos de tenencia conexos;
- los sitios sociales y culturales que son de interés para los titulares de derechos legítimos de tenencia.

Definir las zonas de propiedad comunal normalmente supone definir las zonas de uso individual al mismo tiempo, también normas concretas para las zonas de uso individual donde pueden reivindicarse algunos derechos colectivos: por ejemplo, el paso de los pastores o el acceso a puntos de aguada.

Los mapas y los registros de tenencia asociados documentan entonces los límites de las propiedades comunales, los distintos derechos de tenencia, los titulares de derechos y el uso de los recursos. Un comité de gestión de los recursos naturales de base comunitaria u otro órgano colectivo podría gestionar el proceso de planificación y cartografía (véase la Estrategia 1). Las autoridades estatales —de ser necesario, en colaboración con OSC— pueden tener que participar para proporcionar orientación e información técnica y garantizar que se prestarán los servicios necesarios para la aplicación del plan. Es preciso que el Estado también garantice el cumplimiento de los procedimientos locales con las leyes y los objetivos y planes territoriales de nivel superior, así como con los principios de inclusión, transparencia y sostenibilidad (véase la Estrategia 1). Es posible que haga falta que participen las OSC para facilitar los procesos de planificación. Las OSC pueden ayudar a garantizar que participen todos los titulares de derechos legítimos de tenencia y las partes interesadas competentes, que puedan representar sus intereses y registrar sus derechos de tenencia y que no se vean discriminados en las negociaciones sobre los límites. Esto reviste particular importancia en el caso de personas vulnerables o discriminadas, como las mujeres, las personas sin tierras y los usuarios temporarios de recursos, entre otros.

Las autoridades estatales deberían reconocer todos los tipos de pruebas legítimas a nivel local (como mapas, registros históricos, pruebas orales) y prestar asistencia con los recursos financieros necesarios y tecnología asequible y adecuada para el lugar, como GPS, cartografía a través de dispositivos móviles, aplicaciones de software para registrar la tenencia, ortofotos y los recursos financieros necesarios. En caso de conflicto, las autoridades estatales deberían asumir un papel mediador y, en el caso de que persistan las controversias, deberían prestar servicios jurídicos.

2. A continuación, se detallan algunos puntos sobre los que podría debatirse y llegarse a un acuerdo en el curso de la planificación de la gestión de los recursos naturales, y que podrían documentarse en el protocolo o estatuto comunitario.

- Documentación de todos los titulares de derechos legítimos de tenencia de los recursos de propiedad comunal, sus derechos de tenencia y los respectivos usos de los recursos de propiedad comunal (incluidos el tipo de recurso, el uso, el momento y la duración), y del consenso sobre el acceso y uso equitativos. También deberían documentarse los derechos legítimos de los usuarios vecinos.
- Planes, disposiciones y normas mínimas ambientales para que todos los usuarios de recursos hagan una gestión y un uso sostenibles de las propiedades comunales. A tal fin, se recomienda identificar, documentar y estudiar las prácticas consuetudinarias de gestión que han demostrado ser sostenibles con el tiempo.
- Principios e instrumentos de negociación, como la reciprocidad, los sistemas basados en tarifas y la frecuencia de las negociaciones futuras.
- Disposiciones para la participación en los beneficios, en particular con los miembros sin tierras de la comunidad, por ejemplo, respecto del uso de los bosques comunitarios para la recolección de leña y productos forestales no madereros.
- Plan sobre la manera de generar ingresos a largo plazo de las propiedades comunales —como, por ejemplo, a través de un consenso sobre el uso comercial de las mismas y las mismas inversiones deseadas en las instalaciones de elaboración— con miras a acceder a las cadenas de valor locales (véase la Estrategia 10).
- Normas para el seguimiento impulsado por la comunidad de la aplicación de un plan de gestión de los recursos naturales, un plan territorial, un plan de uso de la tierra u otro tipo de plan de uso sostenible; del mismo modo, normas para establecer las condiciones de los recursos naturales que intervienen en los procesos de producción y sanciones para la violación de normas y acuerdos.

3. Se alienta a los titulares legítimos de derechos de tenencia de propiedades comunales a iniciar el registro de las zonas de propiedad comunal y los respectivos derechos de tenencia colectiva. La zona de propiedad comunal y los derechos de tenencia colectiva conexos deberían registrarse en un registro oficial a fin de obtener amparo jurídico ante la vulneración de derechos. Las propiedades comunales deberían registrarse a nombre de la entidad jurídica (por ejemplo, el comité de gestión de recursos naturales u otro órgano colectivo) que represente a todos los titulares de derechos legítimos de tenencia de la zona de propiedad comunal y no a nombre de una persona individual, como un dirigente tradicional (véase también la Estrategia 1). Las franjas de protección también pueden registrarse a nombre de las entidades jurídicas vecinas, junto a normas de procedimiento que establezcan las estructuras de gobernanza de dichas franjas. Los acuerdos relativos a los distintos derechos de tenencia y usos de los recursos que hacen los titulares de derechos legítimos de tenencia de las propiedades comunales (es decir, los miembros de la comunidad) no deberían registrarse en el registro oficial, sino documentarse en los protocolos o estatutos comunitarios (véase el Punto 2). Si los derechos de tenencia colectiva se anidan en zonas destinadas a uso individual, debería reconocerse explícitamente que dichos derechos de tenencia colectiva no deberían anularse cuando se registren derechos individuales.

La pesca comunitaria en Camboya: superar los desafíos de los límites objeto de disputa de las propiedades comunales ribereñas

Por John Kurien
Universidad Azim Premji, Bengaluru (India)

El actual sistema de derechos de pesca en Camboya es el sistema más extensivo y mejor desarrollado de pesca comunitaria del mundo. (Representante de la Unión Europea en Camboya en ocasión de la Conferencia de la FAO/Naciones Unidas sobre los derechos de los usuarios, celebrada en Siem Reap. Véase: http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_70/252_Sam70_E_ALL.pdf págs. 34–41)

Definir los límites de tenencia en el medio acuático no es tarea fácil. Esto resulta todavía más difícil cuando se trata de una interfaz dinámica de tierra y agua marcada por notables fluctuaciones estacionales. No obstante, y aprovechando el control predominante de la tenencia de todos esos terrenos, el Estado se reserva el derecho de otorgar a las comunidades ribereñas la “tenencia común” con conjuntos de derechos diferenciados para que accedan y gestionen interfaces tan poco definidas. Pionero a este respecto es un experimento audaz en Camboya, en el sudeste asiático.

Los vastos recursos acuáticos de Camboya son parte de la mayor cuenca fluvial del Mekong y uno de los ecosistemas más extraordinarios de la Tierra. En el corazón de esta zona se encuentra el Tonle Sap, el lago de agua dulce más grande del sudeste asiático y la zona de agua dulce más productiva y con mayor diversidad biológica del mundo. En el punto máximo de la temporada de inundaciones, de junio a septiembre, el monzón estacional hace que el Mekong y sus afluentes se desborden de sus cauces. Cuando esto sucede, el Tonle Sap —ahora nombrado Reserva de la biosfera de la UNESCO— crece de unos 2 500 km² hasta cubrir más de 16 000 km² de tierras, es decir, cerca de un 7 por ciento de la superficie total de tierras de Camboya. En tal contexto puede resultar difícil, aunque no imposible, definir microlímites.

El Tonle Sap bulle de peces que nutren a la población camboyana, convirtiéndola en la población de consumidores de pescado continental más grande del mundo. En 1863, el Protectorado francés introdujo derechos de tenencia a las partes más productivas del lago subastando entre las personas licencias para el control de extensas zonas del lago. Las regalías generaban notables ingresos para el Estado, pero un pequeño grupo de individuos acumulaba los beneficios directos. Los conflictos en relación con el acceso a los peces entre los propietarios de las parcelas y las personas más pobres del medio rural pasaron a ser endémicos en torno al lago. Esta situación de larga data terminó siendo alterada drásticamente en 2000. El Primer Ministro de Camboya hizo un anuncio inesperado al anular la mitad de todas las licencias de las zonas pesqueras pertenecientes a algunos cientos de personas poderosas y otorgar derechos de acceso a miles de familias pobres de las zonas rurales. Esta medida comenzó a empoderar inmediatamente a las comunidades ribereñas locales.

Fue una reforma acuícola promovida por el Estado. El primer paso adoptado consistió en poner en pie una Oficina de fomento de la pesca comunitaria en el seno de la Administración de Pesca. De inmediato, dicha oficina se ocupó de enmarcar un decreto subsidiario especial para crear instituciones pesqueras comunitarias (IPC) con arreglo a la Ley de pesca, en consulta con la sociedad civil, los asociados internacionales en el desarrollo y las comunidades. Al mismo tiempo, muchas comunidades, estimuladas por la nueva libertad de acceso a los recursos, dieron comienzo al proceso de creación de nuevas IPC, a veces con el apoyo de ONG. Para lograrlo, se presenta ante la Administración de Pesca local una “solicitud de interés” firmada por los miembros interesados a la cual se adjunta un mapa dibujado a mano del área propuesta con sus propiedades comunales, normalmente compuesta por un terreno dinámico de tierra y agua. La Administración investiga la solicitud, realiza una evaluación de las necesidades con los solicitantes, organiza una verificación de los límites a grandes líneas y emite un aviso provisional de aprobación o rechazo en un plazo de 30 días. Si se obtiene la aprobación, la Administración de Pesca se ocupa de difundir entre los miembros interesados sus derechos y responsabilidades tal y como se explican con lujo de detalle en el decreto subsidiario. Para obtener el reconocimiento oficial del Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca, la IPC debe hacer lo siguiente:

CASO 3:
La pesca comunitaria en Camboya: superar los desafíos de los límites objeto de disputa de las propiedades comunales ribereñas, por John Kurien

Sírvase consultar las estrategias 1 y 4

Estrategias 1, 3 y 6

Estrategias 1 y 3

Con la asistencia de la Administración de Pesca, los miembros conforman una asamblea general. En esta asamblea tiene comienzo un proceso democrático para decidir el nombre de la IPC, encuadrar sus objetivos y sus normas y reglamentos internos, y elegir a un comité directivo de la IPC entre los miembros. Se prepara una lista con los nombres de todos los miembros y los integrantes del Comité. La zona de la IPC se cartografía físicamente en cooperación con la Administración de Pesca y las comunidades vecinas para producir un mapa acreditado, que servirá en caso de posibles controversias futuras en torno a sus límites. Las autoridades locales, las ONG competentes y los órganos técnicos suelen ayudar con apoyo financiero y conocimientos de cartografía especializados. Se ha informado ampliamente sobre el uso de ortofotos como tecnología cartográfica, nuevamente con la asistencia de organismos internacionales de desarrollo. Grandes jalones delimitadores de cemento se instalan en puntos que están constantemente bajo agua.

Una vez registrada oficialmente ante el Ministerio, la IPC posee derechos exclusivos de uso y gestión del dominio de pesca dentro de la jurisdicción cartografiada por un período de tiempo de tres años, que es renovable y está reconocido oficialmente. La pesca en la IPC debe ser estrictamente para subsistencia y en ella solo se permiten trampas y redes de muy pequeña escala se permiten legalmente. Por consiguiente, es mínimo el riesgo de pesca excesiva en este ecosistema saludable y altamente productivo. A cada IPC se le exige que prepare su propio plan de gestión y represente por medio de gráficos la manera en que utilizará y conservará el dominio común y sus recursos. En este plan se incluye un inventario cuidadoso de los distintos ecosistemas de la zona, un listado de la diversidad de especies de peces y modelos estacionales, aclarando el total de los activos pesqueros disponibles para sus miembros y proporcionando una evaluación a grandes rasgos del rendimiento sostenible de los recursos que pueden capturarse. Todos los titulares de la propiedad comunal comprendida por la IPC se ven obligados a protegerla. En todas las IPC hay grupos oficiales de patrullaje operativos, compuestos por los miembros.

Según evaluaciones recientes, las propiedades comunales traen consigo beneficios pequeños aunque significativos, como mayor empleo y oportunidades de ingresos para las mujeres, así como numerosas iniciativas generalizadas de conservación de la flora y la fauna que tienen éxito. Los grupos de ahorro y crédito de autoayuda han proporcionado incentivos para satisfacer necesidades importantes en los hogares. La gobernanza de las propiedades comunales ha lanzado la carrera de nuevos dirigentes entre la población rural, lo cual ha reforzado los méritos de la acción colectiva y afectado notablemente el “déficit de confianza” predominante en períodos de guerra y conflicto. No obstante, todavía hay que superar numerosos desafíos, como la maldición de la pesca ilegal y los conflictos que derivan de la misma. Existen procedimientos para solucionar controversias y establecer sanciones de distinta gravedad; a pesar de esto, la voluntad de los titulares de propiedades comunales suele empalidecer frente al poderío de los poderosos. Otra cuestión preocupante es la definición “restrictiva” de la organización como institución “pesquera”, cuando la gran mayoría de los titulares de propiedades comunales solo pescan para consumo, pero dependen principalmente de la agricultura y otras actividades del sector de los servicios como principal actividad de subsistencia.

En 2012, observando los beneficios nutricionales, económicos y sociales que acumulaban las comunidades en gran medida gracias a su dictamen normativo precedente, el Primer Ministro concluyó sus reformas tomando el control de la otra mitad de las zonas pesqueras y convirtiéndolas en zonas de conservación junto al lago. Según sus palabras, el objetivo era “proteger de mayores presiones a los peces salvajes del lago de los que depende la subsistencia de decenas de miles de pescadores”. Hoy en día existen más de 500 IPC en Camboya. Sin embargo, todavía no todas ellas funcionan como “propiedades comunales con vida propia”: muchas siguen siendo “cáscaras vacías” por la falta de dirección y apoyo oportuno de la sociedad civil y los asociados en el desarrollo. Con todo, estas propiedades comunales abarcan más de 850 000 hectáreas que se extienden en 19 de las 25 provincias del país. Participan 188 000 titulares de propiedades comunales, de los que más de 61 000 son mujeres. Este marco para establecer propiedades comunales modernas, y la vasta experiencia de miles de titulares de propiedades comunales que han colaborado en los últimos 15 años, ya es un enorme conjunto de capital social que puede aprovecharse en el futuro, con el justo apoyo y facilitación.

Obras de consulta

Administración de Pesca de Camboya. 2013. Participatory Assessment of Community Fisheries. Phnom Penh.



Kurien, J. y Khim, K. 2012. *A community future: a participatory national-level information gathering and consultative process attempts to develop guidelines for Cambodia's small-scale fisheries*. Informe SAMUDRA n.º 63. Chennai (India), Colectivo Internacional en Apoyo de los Pescadores. (Disponible en: http://www.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_63/3795_art_Sam63_E_art02.pdf)

Kurien, J., So, N. y Mao, S.O. 2006. *Cambodia's aquarian reforms: the emerging challenges for policy and research*. Phnom Penh, Instituto de Desarrollo y de Investigación Pesquera de Agua Dulce (IFReDI), Departamento de Pesca. (Disponible en: http://ifredi-cambodia.org/wp-content/uploads/2004/01/Jurien_etal_2006_Cambodia_Aquarian%20Reforms_Eng.pdf)

4 Estrategia 4. Establecer un proceso transparente de formulación de leyes y políticas que permita la participación de las comunidades y la sociedad civil

Justificación

Los procesos de formulación de leyes y políticas suelen ser procesos altamente conflictivos que actores poderosos como las élites locales o nacionales intentan influenciar para proteger sus intereses creados. Por tanto, es fundamental establecer un proceso legislativo que sea transparente, inclusivo y deliberativo que garantice que se tomen en cuenta las voces de todas las partes interesadas y los titulares de derechos sobre las propiedades comunales, como mujeres, hombres, jóvenes y ancianos. Un proceso semejante mejora la calidad de las políticas y las leyes y las adapta a los contextos locales. Garantiza una mayor equidad y promueve la acción colectiva, reduce el potencial de corrupción y minimiza la influencia indebida de los grupos privilegiados. Asimismo, incrementa la legitimidad y el sentido de apropiación y, en última instancia, la eficacia de la legislación (FAO y Organización Internacional de las Maderas Tropicales [OIMT], 2005/xiv). A tal fin, es preciso que una ley específica garantice que este proceso de formulación de políticas y leyes sea transparente, inclusivo y deliberativo, y que la participación en el mismo esté respaldada por actores estatales y no estatales.

Recomendaciones específicas

1. Con objeto de garantizar una participación eficaz y permitir la aplicación de enfoques integradores a la redacción y la aprobación de toda ley, política, norma, procedimiento o contrato, es preciso incluir en la legislación reglamentos y requisitos jurídicos que den lugar a una participación y una deliberación significativas. Por medio de su legislación, el Estado debería garantizar que:

- se informe a los titulares de derechos legítimos y las partes interesadas, en especial a las poblaciones y las OSC afectadas, y se permita su participación en las deliberaciones en un idioma y de un modo que sea accesible para ellas y adecuado desde el punto de vista cultural;
- los titulares de derechos legítimos y las partes interesadas, como mínimo por medio de representantes debidamente designados, puedan participar desde el principio

a través de un proceso de múltiples partes interesadas y ponerse de acuerdo en los principios básicos que deberían servir como marco convenido para orientar la redacción o la reforma de la legislación;

- los titulares de derechos legítimos y las partes interesadas tengan conocimientos previos sobre cuándo formular observaciones tanto antes de la elaboración del borrador como después de su publicación para examen. Las opciones de cómo y cuándo formular objeciones y hacer aportaciones deben comunicarse con claridad;
- los titulares derechos legítimos y las partes interesadas reciban apoyo técnico y jurídico, también recursos financieros y tiempo suficiente para que elaboren sus aportaciones. El Estado proporciona todos los medios necesarios para alcanzar el nivel local;
- en los casos en que los grupos marginados no puedan participar y hablar libremente en un proceso de múltiples partes interesadas, debería estudiarse la posibilidad de establecer grupos especializados específicos para garantizar que se aborden sus opiniones y prioridades durante la elaboración de políticas y leyes.

2. Incluso cuando los procedimientos legislativos incluyen estructuras participativas, podría resultar difícil para los titulares de derechos y las partes interesadas acceder a ellas, por lo que podrían necesitar de apoyo para hacer pleno uso de su derecho a participar. Los actores estatales, las instituciones comunitarias, las organizaciones internacionales y la sociedad civil pueden hacer lo siguiente para respaldar la participación:

- Las OSC pueden realizar tareas de sensibilización entre las comunidades, movilizarlas y prestares su apoyo para que soliciten reformas legislativas que protejan los derechos de tenencia de las propiedades comunales, lo cual puede brindar un incentivo electoral que alentará al gobierno y los legisladores a escuchar. Es imperioso que las mismas comunidades formen parte de la demanda de cambios normativos desde el principio. A tal fin, debería empoderarse a las comunidades para que expresen sus intereses con claridad y compartan sus conocimientos y experiencias.
- Respalda y facilitar procesos deliberativos para evaluar los marcos legislativos actuales y fomentar la capacidad técnica para redactar marcos legislativos adecuados. Las OSC pueden introducir un punto medio para que el gobierno y las comunidades puedan trabajar juntos en condiciones de igualdad en el examen y la redacción de proyectos de leyes, políticas y directrices en relación con el registro, la gestión y la utilización de propiedades comunales.
- Prestar apoyo a la organización de grupos de partes interesadas y titulares de derechos y a la formación de redes, coaliciones y foros, por medio de los que se introducirán plataformas y procesos para la deliberación de leyes y políticas, y se examinará y elegirá una representación sectorial ante los procesos nacionales de formulación de leyes y políticas.

5 Estrategia 5. Llevar a cabo tareas de promoción que presten apoyo a los derechos de tenencia de propiedades comunales

Justificación

La labor de promoción es fundamental para respaldar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales. La labor de promoción puede ayudar a aumentar la sensibilización y la comprensión de los derechos de tenencia de propiedades comunales y ganar la aceptación de estos derechos en los planos público y político, así como en los planos cultural, social y personal, lo cual incluye abordar valores y actitudes. Presta apoyo a las instancias decisorias políticas para que, por medio de un proceso inclusivo y transparente, formulen o reformen leyes de propiedad comunal que tengan peso y se adapten bien al contexto y mejoren las estructuras de observancia forzosa a fin de garantizar la efectiva aplicación de la legislación.

Recomendaciones específicas

El cambio deseado en la legislación para reconocer y amparar los derechos de tenencia de propiedades comunales debe abordarse desde distintos ángulos. Si bien, en última instancia, las actividades de promoción estarán dirigidas a los encargados de adoptar decisiones políticas, la sensibilización debería producirse por medio de diversos canales. Distintas partes interesadas pueden llevar a cabo la labor de promoción, desde las OSC hasta los asesores gubernamentales, los donantes y los grupos de presión. Las OSC, y en particular las iniciativas dirigidas por mujeres, tendrán que desempeñar una función especial al abogar por las propiedades comunales, demostrando de ese modo su valor e importancia para respaldar la seguridad de los medios de vida. Los científicos serán fundamentales para proporcionar información y hechos creíbles y fiables. La cobertura de los medios locales, nacionales e internacionales debería considerarse un instrumento esencial para la divulgación de fundamentos y pruebas que puedan afectar el texto legislativo.

1. Entre los mensajes para las instancias decisorias y el público más general cabe señalar (véase también el Capítulo 2.2):

- el **valor económico** de las propiedades comunales para: mantener sistemas de producción basados en la agricultura, la pesca, la actividad forestal y la ganadería; servir como red de seguridad de recursos en tiempos difíciles; fortalecer los medios de vida rurales; contribuir a la reducción de la pobreza y prestar apoyo a la seguridad alimentaria, en particular en el contexto del cambio climático. La comunidad puede proporcionar pruebas de este valor, por ejemplo, calculando el costo que supondría comprar todos los productos y servicios que actualmente derivan de la propiedad comunal (Knight, 2015);
- la importante contribución de la **acción colectiva** en la solución de conflictos, para ayudar a reforzar los contratos jurídicos por medio de “contratos sociales” ejemplares y para una gobernanza de los recursos naturales rentable a nivel local;
- el **valor social** de las propiedades comunales en términos de equidad, justicia y estabilidad social, identidad cultural y significado religioso, medios de vida y bienestar;
- el **valor ecológico** de las propiedades comunales en cuanto a que brindan servicios ecosistémicos locales y mundiales, por ejemplo, contribuyendo a la producción de agua, los hábitats de la fauna y flora silvestres, la protección del suelo y la mitigación del cambio climático;

- contrarrestar y disipar la idea generalizada equivocada de que las propiedades comunales son “terrenos baldíos”, tierras ociosas o infrautilizadas, “sistemas retrógrados” o “una tragedia” y, en cambio, hacer hincapié en la gobernanza comunitaria de la tenencia como una alternativa viable a la tenencia individual y controlada por el Estado;
- los principios, disposiciones y recomendaciones de las mismas Directrices;
- las referencias al marco de derechos humanos, reafirmando el derecho a la alimentación y otros derechos conexos.

2. Instrumentos para alcanzar las instancias decisorias políticas y comunicar mensajes breves y bien orientados, por ejemplo:

- notas de orientación que hagan referencia a objetivos gubernamentales concretos (o a las directrices normativas del partido político competente) y su impacto en las propiedades comunales, en lugar de documentos extensos;
- ejemplos a través de los que se muestre la manera en que se reconocen y utilizan las propiedades comunales, que demuestren cuáles son las ventajas que brindan las propiedades comunales y cuáles son las desventajas que pueden sucederse si estas no se reconocen, por ejemplo, por medio de textos y materiales audiovisuales;
- aportaciones sobre las características específicas de los derechos de tenencia de propiedades comunales y su importancia para las realidades del lugar, por ejemplo, por medio de vídeos y animaciones de breve duración;
- la difusión de información acerca de los tratados y las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos.

3. Los periodistas pueden contribuir en particular modo, por ejemplo, por medio de la investigación y la escritura de:

- relatos interesantes sobre buenas prácticas;
- información sobre conflictos y escándalos relacionados con la apropiación indebida de propiedades comunales;
- hechos y cifras basados en resultados creíbles de investigación.

4. Las tareas de promoción que llevan a cabo las OSC se dirigen tanto a las instancias decisorias como al público más general. Las actividades pueden incluir:

- hacer uso de las formas de participación previstas por ley, como: foros de consulta pública y audiencias públicas; invitaciones a formular observaciones sobre los proyectos de políticas y leyes; membresía en juntas y plataformas de múltiples partes interesadas; utilización de canales de reclamación y mecanismos de vigilancia. En los casos en que no haya posibilidad de participar de modo oficializado, las OSC pueden intentar obtener acceso oportuno a la información relativa al proyecto de legislación, de modo que puedan responder, movilizar la opinión pública y la participación de las partes interesadas afectadas, estimular debates públicos sobre las cuestiones decisivas y establecer alianzas;
- poner en marcha resoluciones públicas, peticiones y campañas de información por medios de comunicación tradicionales o medios sociales;
- hacer viajes de observación para el intercambio de experiencias, preferentemente a las circunscripciones de los políticos;
- organizar reuniones de consulta focalizadas con los principales actores de los ámbitos político y administrativo;

- recurrir a comunicados de prensa, programas de radio y otros medios de comunicación masiva;
- crear redes entre las instancias decisorias de los órganos normativos, la sociedad civil, el entorno académico y los medios de comunicación, aumentando por tanto el intercambio de conocimientos y la puesta en común de las distintas perspectivas;
- crear redes en las que participen abogados, miembros de los sectores jurídico y judicial y organizaciones de derechos humanos, a fin de formular argumentos sólidos y brindar un panorama del derecho positivo y su jurisprudencia;
- llevar a cabo tareas de defensa jurídica para prestar apoyo a las comunidades y los titulares de derechos a la hora de reivindicar sus derechos de tenencia de propiedades comunales. Esto puede llevar tiempo, pero puede tener como resultado fallos progresivos que den lugar a la reforma de los marcos jurídicos nacionales (véase también la Estrategia 9).
- respaldar a los titulares de derechos legítimos y las organizaciones que los representan para que lleven a cabo actividades de promoción, busquen el reconocimiento y el amparo de los derechos de tenencia de propiedades comunales en acuerdos bilaterales y multilaterales y en programas de desarrollo, medio ambiente y comercio (como los acuerdos voluntarios de asociación para la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, REDD+ y otros acuerdos para la reducción de las emisiones, los pagos por servicios ecosistémicos, las iniciativas de integración regional y los programas de áreas protegidas, entre otros).

Obsérvese que los procesos legislativos de larga duración suelen exigir la participación continua de delegados con amplios conocimientos jurídicos, familiaridad con los aspectos jurídicos de las propiedades comunales y experiencia de base.

3.2 Estrategias de ejecución para los Estados y los titulares de derechos

6 Estrategia 6. Fortalecer o ir elaborando gradualmente estructuras de gobernanza comunitaria que sean inclusivas y responsables

Justificación

Para reconocer a la comunidad como titular de derechos colectivos con las facultades y responsabilidades necesarias para gobernar sus propiedades comunales, es preciso que esta cuente con estructuras de gobernanza comunitaria que sean legítimas, inclusivas y responsables de acuerdo con los principios de las Directrices (véase la Estrategia 1). Esto ayudará a evitar la apropiación por parte de las élites, permitirá que las autoridades consuetudinarias afirmen y ajusten sus funciones y servirá para garantizar que todos los titulares de derechos legítimos de tenencia estén incluidos y representados en las instituciones comunitarias. Según el contexto, tales estructuras de gobernanza comunitaria pueden existir ya o pueden tener que fortalecerse o elaborarse de manera progresiva. No obstante, esto puede desafiar las relaciones de poder que suelen estar afianzadas dentro de la comunidad y es posible que una representación inclusiva de todas las partes interesadas y los titulares de derechos legítimos de tenencia no sea suficiente

para evitar la apropiación de las instituciones comunitarias por parte de las élites. La integración de las estructuras de gobernanza y la adaptación a las normas internacionales sobre derechos humanos tal y como figuran en las Directrices puede exigir por tanto que las instituciones comunitarias desarrollen nuevas capacidades. Además, procesos como la individualización, la comercialización, la migración y la introducción de políticas conexas suelen suponer un reto para la solidaridad comunitaria y las normas relativas a las propiedades comunales. Por lo tanto, es preciso respaldar el proceso de fortalecimiento de las instituciones comunitarias y la autogobernanza por medio del fomento de la capacidad, la facilitación y la sensibilización.

Recomendaciones específicas

1. **Es posible que se requiera del apoyo constante, el fomento de la capacidad, la facilitación y la mediación de partes interesadas externas hasta que se fortalezcan, integren y pongan en práctica estructuras de gobernanza comunitaria inclusivas y responsables, y se respeten los derechos de los grupos vulnerables y marginados.** Los representantes de los gobiernos locales o los ministerios de tipo técnico (como funcionarios encargados de la planificación del uso de la tierra) deberían ofrecer servicios de asesoramiento técnico, fomento de la capacidad y facilitación e invertir en ellos (véase también la Estrategia 8). La capacitación de auxiliares parajurídicos reconocidos oficialmente, por ejemplo, puede respaldar la integración de las estructuras de gobernanza estatutarias y consuetudinarias, proporcionar asesoramiento y asistencia letrada y contribuir a la solución de conflictos en las comunidades, así como entre las comunidades y los órganos gubernamentales. En países donde la gobernanza es deficiente, puede ser necesario que las OSC respalden el proceso por medio de la facilitación y la mediación, así como a través del fomento de la capacidad. Las capacidades de los miembros de la comunidad para fortalecer las estructuras de gobernanza comunitaria pueden respaldarse con eficacia mediante: oportunidades de aprendizaje, como el desarrollo de conocimientos especializados en liderazgo; la planificación, la puesta en marcha y el seguimiento de la gestión sostenible de los recursos naturales; la facilitación de una representación que dé voz a los intereses de la comunidad, y la creación de redes.
2. **La sensibilización en las comunidades sobre el valor de las propiedades comunales, los derechos de tenencia de propiedades comunales y la acción colectiva cumple una importante función complementaria y de apoyo.** Los mismos miembros de la comunidad o las OSC pueden sensibilizar al público, por ejemplo, por medio de talleres, festivales públicos, programas de radio y recurriendo a la fotografía y a contar cuentos en el idioma local correspondiente, con el propósito de tratar sobre los valores, las actitudes y las costumbres profundamente arraigadas. Este enfoque bien podría alcanzar a más personas que cualquier tipo de material escrito, en especial los grupos nómadas y los que viven en zonas remotas, así como las personas analfabetas o semianalfabetas.
3. **La elaboración de un estatuto o protocolo comunitario puede ser un modo indispensable de que las comunidades establezcan, de manera participativa, sus normas internas comunitarias para la gobernanza de las propiedades comunales.** Aquí pueden incluirse derechos sustantivos y de procedimiento, normas para la gestión sostenible de las propiedades comunales y la distribución equitativa de beneficios, visiones y prioridades determinadas a nivel local, así como la manera de tratar con las distintas partes interesadas. Es importante garantizar que el proceso para elaborar un estatuto o protocolo comunitario semejante esté impulsado por la comunidad de un modo inclusivo y que se tome en consideración el contexto local al decidir si poner en marcha un proceso semejante. Es preciso que las autoridades estatales respalden las normas locales, establecidas en el estatuto o protocolo comunitario, y garanticen que estén de acuerdo con la constitución nacional y los principios de las Directrices. Es necesario revisar los estatutos y protocolos

comunitarios de forma periódica y estos pueden ayudar a las comunidades a promover y defender sus derechos de tenencia de propiedades comunales, así como a negociar con terceros en igualdad de condiciones.

4. **La formación de redes puede fortalecer el compromiso de las comunidades de gobernar las propiedades comunales de manera inclusiva, responsable y sostenible.** La formación de redes, tanto a nivel nacional como mundial, puede ayudar a poner de relieve la unión de las voces comunitarias en discursos nacionales y mundiales sobre el reconocimiento y el amparo de los derechos de tenencia de propiedades comunales. A través de esas redes pueden intercambiarse con eficacia las enseñanzas adquiridas y las prácticas que hayan obtenido buenos resultados entre las comunidades. El hecho de saber que sus iniciativas se reconocen y respaldan en todo el mundo puede alentar a las comunidades a fortalecer su compromiso con las propiedades comunales y a ocuparse de resolver problemas en conjunto.

¿Puede darse alivio dentro de las comunidades a injusticias relacionadas con la gestión de las propiedades comunales asociando a los dirigentes tradicionales al debate sobre tierras?

Por Téodyl Nkuintchua^a, Su Majestad Bruno Mvondo^b y Samuel Nguiffo^a

^aCentro para el Desarrollo y el Medio Ambiente, ^bRéseau des Chefs Traditionnels pour la gestion des ressources naturelles/Conseil National des Chefs Traditionnels (Red de Jefes Tradicionales para la gestión de recursos naturales/Consejo Nacional de Jefes Tradicionales)

Este caso presenta un proceso que fue dirigido por los dirigentes tradicionales* para adaptar mejor su función en la gestión de tierras del Camerún. El proceso es único para África: por primera vez, los dirigentes tradicionales concibieron por sí mismos ideas sólidas para la reforma política, con salvaguardias para proteger y delimitar su poder actual y limitar el riesgo de acaparamiento de tierras.

En los últimos años se ha demostrado que el punto de partida de las injusticias relacionadas con la gestión de las propiedades comunales, como la exclusión de las mujeres y otros grupos vulnerables, juicios injustos sobre cuestiones de tierras y la venta de tierras comunitarias, a menudo es responsabilidad de los dirigentes tradicionales como administradores de propiedades comunales. En el Camerún, las élites compran tierras de manos de personas y administradores de tierras locales como los dirigentes tradicionales sin respetar los procedimientos jurídicos o las normas de tenencia consuetudinaria, como las relativas a la indivisibilidad de las propiedades comunales. Como resultado, las instituciones tradicionales de todo el país están perdiendo credibilidad y se enfrentan a un progresivo desmoronamiento de su autoridad.

Esta situación impulsó a los dirigentes tradicionales del Camerún a que comenzaran, en 2012, a reflexionar sobre su propia gestión de las propiedades comunales rurales y los riesgos conexos. Le pidieron a una ONG nacional, el Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente, que les facilitara un proceso para elaborar una propuesta de reforma de los sistemas de tenencia de la tierra. Los dirigentes tradicionales además convinieron entre ellos que esta propuesta sería un primer paso al cual seguirían otros, como la documentación clara de cada uno de los sistemas de tenencia de tierra de las distintas etnias que existen en el Camerún.

Al principio, los dirigentes tradicionales eran reticentes a debatir esto en público, debido a tres inquietudes:

- i. Las ideas sobre gestión de la tierra están profundamente arraigadas en la cultura del país, como las percepciones endógenas de la tierra, las ideas religiosas, las dinámicas políticas y otros aspectos, que, en algunos casos, están ocultos y, por lo tanto, son implícitos.
- ii. Los dirigentes tradicionales temían que todo debate entre ellos fracasara, debido a la gran diversidad de culturas en el Camerún.
- iii. La esencia y la fortaleza restantes del poder consuetudinario se habían erosionado de manera significativa en los últimos 100 años a causa de la colonización y sus efectos.

CASO 4.

¿Puede darse alivio dentro de las comunidades a injusticias relacionadas con la gestión de las propiedades comunales asociando a los dirigentes tradicionales al debate sobre tierras?

Por Téodyl Nkuintchua, Su Majestad Bruno Mvondo y Samuel Nguiffo

Sírvase consultar la Estrategia 1



Estrategia 1

Para abordar cuestiones tan complejas, los dirigentes tradicionales querían que la propuesta fuera lo suficientemente general como para capturar la diversidad y lo suficientemente específica para reflejar las realidades de sus propios pueblos. Aprovechando la oportunidad que se les ofrecía gracias a la reforma agraria en curso en el Camerún, los dirigentes tradicionales elaboraron entonces una propuesta en la que se resumían los asuntos importantes que deberían preverse en la nueva legislación, como se describe a continuación.

1. Reconocer a la aldea como una plena unidad administrativa para reforzar el actual mecanismo de descentralización en los casos en que se considere a la comunidad como el nivel más bajo de adopción de decisiones.
2. Reconocer el derecho de las aldeas de ser propietarias de la tierra de manera colectiva en los casos en que así se haya establecido. La propiedad, sin ningún tipo de formalidad en particular, se basa en el principio de que la aldea existe y es reconocida por las aldeas vecinas. Si bien la propiedad colectiva no se opone a la propiedad individual, es necesario delimitar una superficie máxima de terreno que puede ser poseída por un solo individuo.
3. Reconocer la validez del derecho consuetudinario en la gestión de tierras rurales/municipales con respecto a los grupos vulnerables.
4. Desvincular los derechos de propiedad comunitaria de las demandas de explotación de recursos, mientras se reconozcan aquellos derechos basados en leyes consuetudinarias. El derecho del suelo del Camerún, como sucede con muchas otras leyes africanas, establece que la tierra solo puede poseerse si puede probarse su desarrollo (*mise en valeur*) para agricultura, viviendas y otros usos visibles. Esto perjudica al medio ambiente y descalifica automáticamente a los pueblos indígenas, quienes han gestionado los bosques por siglos causando muy poco impacto.
5. Definir claramente el lugar que ocupan los dirigentes tradicionales y su función en relación con la gestión y la administración de la tierra y otros recursos. Como representantes de sus comunidades, los dirigentes tradicionales deberían participar en la supervisión de las transacciones de tierras e inversiones en estas, pero no deberían poder adoptar decisiones solo por sí mismos.
6. Reconocer los derechos de la mujer a poseer tierras. Esto requiere de un diálogo entre los dirigentes tradicionales y los grupos de mujeres de todo el país, dado que los debates han revelado que muchas vulneraciones fueron consecuencia de la aplicación errónea de la legislación y el derecho agrario consuetudinario.

Con esta propuesta se hacen una serie de pedidos: diferenciar los terrenos rurales de los terrenos urbanos y considerar los primeros como propiedades comunales; garantizar que la administración de la tierra tome en cuenta los derechos humanos; garantizar que la gestión de las tierras rurales solo podrá contribuir a lograr los objetivos de desarrollo del Camerún si los titulares de derechos forman parte del proceso de adopción de decisiones que interesa al uso de la tierra.

La iniciativa de los dirigentes tradicionales recibió una respuesta política positiva, dándoles pie para que empezaran a participar más en el debate relativo a la gestión de la tierra y otros recursos. En enero de 2015, el Primer Ministro estableció una comisión de alto nivel que reflexionara sobre sus propuestas, con miras a fundamentar las reformas en curso de la legislación sobre tierras, bosques y minería. Este es un proceso único en el Camerún. Es importante señalar que la iniciativa de los dirigentes tradicionales inspiró otras 16 propuestas de reforma de la tenencia de la tierra realizadas por otros grupos de la sociedad, como mujeres, pueblos indígenas, miembros del parlamento y redes de la sociedad civil. Las características comunes de estas propuestas incluyen, por ejemplo: la necesidad de considerar a las tierras rurales como propiedades comunales; la necesidad de crear salvaguardias para el reconocimiento de los derechos de tenencia de la mujer; la necesidad de una evolución y una actualización de las costumbres y usos de acuerdo con las leyes actuales nacionales e internacionales que amparan los derechos humanos; la necesidad de empoderar a otros grupos a nivel local, como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

Para recurrir a estas dinámicas positivas y superar las cuestiones relativas al acaparamiento por parte de élites y las injusticias dentro de las comunidades, deben seguirse pasos adicionales. En primer lugar, es preciso que las propuestas para reformar el derecho del suelo formuladas por distintos grupos de la sociedad estén armonizadas, de modo tal que se consolide un programa de apoyo más sólido en el que se fundamenten las nuevas leyes en relación con los recursos naturales. Esto no solo ayudará a proteger las propiedades comunales, sino que también ayudará a garantizar la justicia dentro de la comunidad al limitar el poder de las instituciones tradicionales. En segundo lugar, es necesario que se convenza a todos los dirigentes tradicionales de la necesidad de eliminar las injusticias de sus respectivas costumbres.

Estrategia 7

Estrategias 1 y 12

Estrategias 6 y 7

El siguiente paso previsto por la red de dirigentes tradicionales es hacer un seguimiento del debate de su propuesta con otros grupos de la sociedad, a fin de documentar las injusticias de las que se los acusa, y comenzar a negociar con dirigentes tradicionales concretos que se muestran reacios a cambiar sus prácticas. Solo al final de estas negociaciones internas y externas su propuesta podrá darse por terminada y lista para ser promulgada por completo en el derecho del suelo.

** Los dirigentes tradicionales del Camerún son custodios de la tradición designados por sus comunidades. Al mismo tiempo, están vinculados con la estructura administrativa del Estado y se ubican en su nivel más bajo. Por tanto, su autoridad y legitimidad deriva tanto del Estado como de la tradición y los sistemas políticos consuetudinarios.*

Obras de consulta

Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente, Réseau des Chefs Traditionnels pour la gestion des ressources naturelles y Conseil National des Chefs Traditionnels. 2013. *A proposal by Traditional Rulers on land tenure reforms in the rural areas of Cameroon*. Ratificada durante el taller de lluvia de ideas sobre tenencia de la tierra rural en el que participaron dirigentes tradicionales y líderes de comunidades indígenas. Yaoundé, 11 y 12 de diciembre de 2013. (Disponible en: http://www.cedcameroun.org/wp-content/uploads/2015/01/122013_Proposition-des-chefs_EN.pdf)

Estrategias 1, 2, 5, 6, 7 y 12

7 Estrategia 7. Respaldar el empoderamiento de los grupos marginados y vulnerables dentro de las comunidades para que hagan un uso eficaz de las instituciones comunitarias

Justificación

Tomando en consideración las relaciones de poder a menudo afianzadas en el seno de las comunidades, es preciso respaldar y empoderar a los sectores menos potentes de la comunidad para que puedan participar plenamente en las instituciones comunitarias y hagan un uso adecuado de sus derechos de procedimiento en el marco de las estructuras comunitarias fortalecidas o de reciente creación, que serán inclusivas y participativas. Esto reviste particular importancia para las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las personas sin tierras y otras personas cuyos medios de vida y seguridad alimentaria dependen fuertemente de las propiedades comunales.

Recomendaciones específicas

1. Para empoderar a las personas vulnerables y marginadas de una comunidad, los organismos gubernamentales deben prestar su apoyo. En los casos en que los gobiernos no logren abordar adecuadamente estos desafíos, las OSC suelen ser los mejores actores para respaldar el empoderamiento. El fomento de la capacidad y el empoderamiento suelen ser procesos intensivos en términos de tiempo y, por tanto, exigen un apoyo y un compromiso a largo plazo. También pueden exigir la disposición de **apoyo financiero externo**, dado que los grupos vulnerables suelen sentir más los costos de participar (por ejemplo, en cuanto al tiempo y los transportes).
2. Entre las tareas que han de llevarse a cabo cabe señalar la realización de una evaluación participativa de las necesidades en materia de fomento de la capacidad y un análisis

de poder para identificar medidas de apoyo específicas. La evaluación debe abarcar conocimientos, competencias especializadas, relaciones de poder y actitudes en relación con los derechos sustantivos de tenencia de propiedades comunales y los derechos de procedimiento. Es importante considerar los conocimientos prácticos en relación con los procedimientos, las funciones y las responsabilidades institucionales, el conocimiento de las políticas, leyes y mecanismos jurídicos pertinentes, así como los conocimientos técnicos prácticos en materia de gestión de recursos. Es fundamental que las personas vulnerables y marginadas cuenten con la capacidad de hacer uso de los mecanismos jurídicos y puedan acceder oportunamente a la justicia, a fin de garantizar que sus derechos a las propiedades comunales estén defendidos por ley (véanse las estrategias 8 y 9). Por tanto, deben desarrollarse y ponerse en práctica iniciativas de fomento de la capacidad y actividades de capacitación que aborden estas necesidades y desequilibrios de poder. Asimismo, es importante levantar la autoestima de estas personas, de modo que puedan expresar sus intereses con seguridad y desempeñar papeles más allá de los modelos consuetudinarios.

3. **También es importante prestar apoyo a la formación de redes y grupos de partes interesadas.** En particular, clubes de mujeres, grupos de jóvenes y asociaciones de pastores. Normalmente, los grupos desfavorecidos —casi siempre los que dependen de las propiedades comunales— tienen que organizarse para representar sus intereses de modo competente y seguro por medio de representantes legítimos. Estos representantes pueden necesitar una capacitación especial para cumplir con sus funciones de liderazgo. El intercambio de experiencias entre los titulares de propiedades comunales de distintas regiones o incluso distintos países suele ser una experiencia de empoderamiento muy válida y estas redes y asociaciones pueden prestarles su apoyo.
4. **Estos esfuerzos pueden complementarse haciendo partícipes en los debates a los miembros más poderosos de la comunidad.** Por ejemplo, es probable que los debates acerca de las soluciones para fortalecer los derechos de tenencia de la mujer necesiten de la participación de los hombres. Otro paso consiste en iniciar un diálogo con las autoridades consuetudinarias sobre las maneras y los medios de adaptar las leyes consuetudinarias de modo tal de garantizar la justicia para las mujeres. A tal fin, las autoridades consuetudinarias y las mujeres deberían participar a la hora de hacer una distinción entre las prácticas consuetudinarias que son discriminatorias y aquellas que respaldan los derechos de la mujer.

Para mayor información al respecto, también puede consultar la guía técnica n.º 1, *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* (FAO, 2013a).

8 Estrategia 8. Fortalecer o fomentar las capacidades de ejecución de los funcionarios estatales y transferir recursos humanos y financieros

Justificación

Las reformas jurídicas como las reformas de la tierra, la pesca o los bosques que apuntan al reconocimiento de los derechos de tenencia de propiedades comunales no se hacen efectivas sobre el terreno automáticamente. Los poderes ejecutivo y judicial del Estado pueden no estar bien preparados para el cambio de las rutinas administrativas o la alteración de las jurisdicciones necesarias para reformar o formular una ley. En el caso de las propiedades

comunales, estos poderes podrían tener prejuicios o actitudes discriminatorias hacia los titulares de derechos consuetudinarios. Puede que carezcan de una comprensión apropiada de las propiedades comunales y las complejidades que las rodean. Es posible que carezcan de los conocimientos técnicos prácticos necesarios para las nuevas tareas que se desprenden de la ley y que no estén equipados adecuadamente con los recursos humanos, materiales y financieros que requieren esas tareas. Es posible que no estén convencidos de la importancia o la conveniencia de la reforma jurídica destinada a amparar las propiedades comunales y, por tanto, pueden ser reacios a esforzarse para aplicar esa ley.

Sin embargo, las administraciones gubernamentales y el poder judicial tienen que desempeñar funciones importantes en los distintos niveles administrativos para garantizar que los derechos de tenencia de propiedades comunales se apliquen con eficacia. Estas incluyen el desempeño de tareas administrativas, judiciales, de planificación y de apoyo. Por tanto, los funcionarios estatales a cargo de esas tareas a nivel nacional y subnacional deben estar capacitados para ponerlas en práctica con eficacia, haciendo cumplir el marco jurídico para la gobernanza de las propiedades comunales y prestando apoyo a la transferencia de facultades y responsabilidades a las comunidades. Para esto, se requiere de una interpretación correcta de la legislación nacional e internacional, conocimientos técnicos prácticos, competencias judiciales específicas, la realización de actividades de sensibilización entre los funcionarios a cargo y una asignación adecuada de recursos.

Recomendaciones específicas

La realización de los derechos de tenencia de propiedades comunales exige un proceso de fomento y aumento de la capacidad específica en relación con las propiedades comunales y actividades de sensibilización al respecto dirigidas a las autoridades gubernamentales, parlamentarias y judiciales. Aquí se incluyen los siguientes elementos:

- 1. Es preciso que los gobiernos brinden toda la información y orientación necesarias en relación con la elaboración o reforma de leyes o políticas, con miras a garantizar que todos los funcionarios gubernamentales, miembros del parlamento, jueces, abogados y personal judicial a cargo de las cuestiones en materia de tierras, bosques y pesca sepan y entiendan la ley en cuestión, conozcan las implicaciones que tiene para sus propias funciones y responsabilidades, estén al tanto de sus intenciones y estén convencidos de su importancia.** Esto debe hacerse para todos los aspectos nuevos de la ley, pero en particular con respecto a las propiedades comunales y su importancia y complejidades, incluidos los conocimientos acerca de los sistemas consuetudinarios de tenencia y su diversidad. Para una interpretación y comprensión correctas de la ley, será necesario contar con talleres y cursos de capacitación bien orientados, manuales y guías de aplicación práctica, así como plataformas para el intercambio de conocimientos. Para una comprensión correcta de la gobernanza y la gestión de las propiedades comunales y las respectivas secciones de la ley, podría ser de utilidad realizar visitas *in situ* en las comunidades que saben administrar sus propiedades comunales.
- 2. Los gobiernos tienen que incrementar los conocimientos técnicos prácticos y fomentar la capacidad jurídica de los funcionarios estatales —en particular, los departamentos de tierras/pesca/bosques— y de los jueces, abogados y personal judicial a nivel nacional y local, con miras a que administren adecuadamente las nuevas tareas que deriven de la ley y cumplan con los nuevos mecanismos y procedimientos.** Los requisitos de fomento de la capacidad pueden ser muy diferentes y deberían definirse sobre la base de una evaluación de las lagunas entre las capacidades existentes y aquellas necesarias. Entre los campos específicos en que normalmente se requieren procedimientos innovadores y competencias especializadas relacionadas cabe señalar:

- la acuñación de nuevos términos y conceptos jurídicos para captar la complejidad de las propiedades comunales;
- la cartografía participativa y el registro de los derechos de tenencia;
- los procesos administrativos de registro;
- la administración de los procesos de planificación del uso participativo de la tierra/ la gestión de los recursos naturales, prestando especial atención a los requisitos de planificación para la gestión sostenible de las propiedades comunales;
- la adaptación de las estructuras y los procesos administrativos a las necesidades de tenencia colectiva;
- la capacitación jurídica respecto de las implicaciones jurídicas específicas de las controversias en torno a las propiedades comunales;
- el establecimiento de procedimientos y mecanismos que faciliten el acceso a la justicia;
- el establecimiento de mecanismos y procedimientos de seguimiento participativo.

3. Además de estas tareas, será importante que los Estados, con la asistencia de otros actores, como OSC, los Estados presten apoyo a las comunidades en el desempeño de su nueva función de gobierno y gestión de las propiedades comunales. Esto requiere un tipo de interacción entre los funcionarios estatales y las comunidades que suele ser poco familiar en el ámbito de la administración estatal. Por consiguiente, deben reforzarse las competencias de los funcionarios gubernamentales, los miembros del parlamento, los jueces, los abogados y el personal judicial para que respalden la gobernanza a nivel comunitario de las propiedades comunales y garanticen el cumplimiento de las leyes por parte de las comunidades. Con esto se hace referencia a:

- una capacitación en materia jurídica que permita que estos actores comprendan los términos jurídicos y garantice el cumplimiento de las leyes nacionales, los principios de las Directrices y las obligaciones y leyes internacionales conexas;
- el establecimiento de normas para el reconocimiento de pruebas legítimas a nivel local ante los tribunales y durante la fase de registro;
- la organización de audiencias y la toma de decisiones en relación con controversias a nivel nacional de modo oportuno;
- la capacitación de agentes que ofrezcan apoyo jurídico asequible a grupos de personas vulnerables y marginadas, por ejemplo, clínicas jurídicas, oficinas móviles y auxiliares parajurídicos;
- el suministro de orientación sobre la manera de establecer y facilitar procesos inclusivos de múltiples partes interesadas. La capacitación permite que los funcionarios estatales lleven a cabo procesos participativos de formulación de leyes y políticas y faciliten la cartografía inclusiva y participativa de las propiedades comunales. La capacitación puede ser impartida por OSC, donantes o instituciones gubernamentales, aunque el gobierno debería ponerla en marcha y prestarle apoyo financiero;
- el suministro de orientación respecto del establecimiento de mecanismos apropiados de transparencia y rendición de cuentas que tomen cuenta los valores espirituales y culturales de la comunidad, a fin de reducir y evitar el uso y la explotación insostenibles y no equitativos de los recursos naturales que se encuentran en las propiedades comunales. Tales mecanismos incluyen: mecanismos de reclamación, como un defensor del pueblo que tenga la función oficial de investigar las violaciones

de derechos y presente informes al gobierno y la sociedad; acceso público a los mapas y registros, información en línea y por medio de canales adaptados a las circunstancias locales; capacitación para formar equipos independientes de múltiples partes interesadas encargados del seguimiento y evaluación, en los que deben participar representantes de las instituciones comunitarias.

4. En el fomento de la capacidad de los funcionarios gubernamentales, los miembros del parlamento, los jueces, los abogados y el personal jurídico también deberían abordarse sus actitudes y modelos de comportamiento para que estén preparados a desempeñar la nueva función de interactuar con las comunidades de una manera participativa y accesible que tenga en cuenta las cuestiones culturales. Esto podría lograrse a través de:

- programas de asesoramiento organizados por instituciones/redes comunitarias, OSC y donantes u organizaciones internacionales. Gracias a su trabajo a nivel popular, estas partes interesadas disponen de vasta experiencia en propiedades comunales y normalmente pueden encuadrar sus conocimientos de un modo que es pertinente para los funcionarios estatales;
- la promoción y la facilitación del aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimientos por medio de visitas de campo entre comunidades, programas de estudio y la facilitación de redes para los funcionarios estatales y las organizaciones de base comunitaria y OSC.

5. Los gobiernos tienen que incrementar su capacidad para hacer cumplir las leyes. Aquí se incluye:

- la determinación de las partidas presupuestarias que se administran a nivel nacional y subnacional, y la asignación adecuada de recursos financieros y humanos a nivel nacional, local y de distrito;
- la capacitación y la financiación del personal competente, como oficiales del registro, jueces y oficiales de policía especializados en derechos de tenencia de propiedades comunales, a nivel nacional y subnacional;
- el fomento de la capacidad de la policía para que proporcione pruebas adecuadas sobre casos de derechos de tenencia, lo cual permitirá, en consecuencia, que los tribunales puedan juzgar esos casos de manera idónea;
- el fomento de la capacidad de los tribunales para juzgar casos con rapidez y evitar que los casos se abandonen debido a estatutos con limitaciones;
- el desarrollo de servicios policiales con recursos financieros y humanos adecuados y una estructura transparente y responsable para la acusación y una recaudación de multas oportunas una vez que se han emitido los fallos;
- el suministro de recursos financieros y equipamiento técnico apropiados para realizar un seguimiento participativo de los derechos de tenencia y alcanzar a las zonas remotas;
- en caso de que predomine la corrupción, la rotación del personal que haga cumplir las leyes y el cambio periódico de los funcionarios encargados de la aplicación de los derechos de tenencia, o trabajar con las fuerzas de policía federal desde una región distinta del país.

CASO 5:
Superar el vacío de aplicación de los derechos de tenencia de propiedades comunales por medio de un enfoque de fomento de la capacidad integral y estructurado en múltiples niveles para la gestión forestal de base comunitaria,
 por **Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, MaungMuang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat, Kuntum Melati**

Sírvase consultar las estrategias 1, 3 y 8

Estrategia 8



Estrategia 8

Superar el vacío de aplicación de los derechos de tenencia de propiedades comunales por medio de un enfoque de fomento de la capacidad integral y estructurado en múltiples niveles para la gestión forestal de base comunitaria

Por **Reymondo Caraan, Ronnakorn Triraganon, Chheng Channy, MaungMuang Than, Sokchea Tol, Bounyadeth Phoungmala, Warangkana Rattanarat et Kuntum Melati**
 Centro para las Personas y los Bosques

En la región de Asia y el Pacífico, las comunidades cuentan con derechos estatutarios de tenencia sobre un tercio (el 34 por ciento) de los bosques de la región (Centro para las Personas y los Bosques, 2013). Esta superficie de 182 millones de hectáreas se administra oficialmente con arreglo a acuerdos forestales comunitarios de base local. El Estado posee y administra el 57 por ciento de los bosques — una superficie que está disponible potencialmente para asignar a actividades forestales comunitarias, si se hacen modificaciones adecuadas a la legislación y se presta apoyo en materia de políticas. La tendencia de distribuir derechos de tierras forestales a las comunidades locales sigue favoreciendo a más de 450 millones de personas que viven en proximidad de dichas tierras y cuyas vidas están integradas profundamente con los bosques.

Tras la degradación de los recursos naturales y el aumento de las presiones respecto de la distribución de los beneficios procedentes de estos recursos, los gobiernos miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) han fijado la meta colectiva de transferir a las comunidades locales 15,9 millones de hectáreas (el 6 por ciento) de las tierras forestales de la región antes de 2030 (Centro para las Personas y los Bosques, 2014). Si bien este compromiso conjunto es solo un comienzo, ya existen pioneros: los gobiernos de Filipinas y Viet Nam han reconocido los efectos positivos de los sistemas locales para gobernar los recursos naturales. Han logrado elaborar marcos jurídicos en apoyo de la gestión forestal comunitaria y abordar el carácter complejo de los procesos de asignación de tierras, y la demanda de tiempo que este supone, por medio del apoyo activo en materia de políticas y medios que respalden la aplicación.

En este proceso de cambio, es fundamental fomentar la capacidad de las partes interesadas del gobierno, las comunidades y las OSC para lograr que el establecimiento, la aplicación y el cumplimiento de las nuevas disposiciones de tenencia a nivel nacional y subnacional arrojen buenos resultados.

Una evaluación de las necesidades de fomento de la capacidad, llevada a cabo en la región por el Centro para las Personas y los Bosques de 2009 a 2013, reveló lagunas generalizadas en la capacidad institucional, organizativa e individual de relación con el desarrollo forestal comunitario en distintas esferas, a saber: la evaluación de situaciones biofísicas y socioeconómicas; la planificación para la gestión forestal sostenible; la investigación en relación con la acción participativa; la solución y mediación de conflictos; la reforma y promoción normativas; los servicios de extensión forestal.

A la hora de promover y poner en práctica disposiciones forestales comunitarias en Asia y el Pacífico, el Centro para las Personas y los Bosques, especializado en el fomento de la capacidad, ha sido un actor fundamental en las últimas décadas. La organización se formó en 1987 como centro de investigación y capacitación en materia de actividad forestal comunitaria bajo los auspicios de la Universidad Kasetsart de Tailandia. En 2009 fue reconocida como organización internacional autónoma no gubernamental. Hoy en día, trabaja con los Estados y la sociedad civil en Camboya, China, Indonesia, Myanmar, Nepal, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam, entre otros.

Su principal estrategia es establecer asociaciones formales con los gobiernos y lograr que ellos y sus asociados — como OSC y comunidades locales — adopten un enfoque de fomento de la capacidad integral, participativo y estructurado en múltiples niveles. Un programa popular es la *Red de promotores de actividades forestales comunitarias*, a través del cual los funcionarios gubernamentales del sector forestal de Asia se reúnen para participar en un aprendizaje basado sobre el terreno, de modo que puedan experimentar e identificar las mejores intervenciones y estrategias de toda la región que puedan reproducirse para respaldar actividades forestales comunitarias. Esto les permite promover cambios innovadores en materia de prácticas y políticas forestales comunitarias en sus respectivos países.

Las iniciativas de fomento de la capacidad de base popular apuntan a fortalecer la capacidad de las redes forestales comunitarias al garantizar derechos más sólidos para las personas del lugar, prestar apoyo y servicios a los titulares de derechos y debatir con los titulares de obligaciones cuestiones en materia de forestería comunitaria y aspiraciones al respecto. Por ejemplo, las redes locales y nacionales de grupos de usuarios de bosques comunitarios en la región sacan ventaja de su afiliación con la red internacional Alianza Global de Comunidades Forestales, así como por medio de talleres y viajes de estudio conjuntos sobre actividades forestales comunitarias organizados por el Centro para las Personas y los Bosques. Por medio de estas actividades, intercambian lecciones y estrategias sobre la ejecución de actividades forestales comunitarias, sobre enfoques basados en los derechos y sobre las Directrices, entre otros. En el norte de Tailandia, por ejemplo, se ha establecido una plataforma regional para la creación de redes entre las comunidades que se ocupan de actividades forestales comunitarias y la gestión de santuarios de pesca de base comunitaria. Esta plataforma, la Asamblea de los pueblos de cuencas hidrográficas, funciona como un foro para expresar las preocupaciones locales, de modo que las personas del lugar puedan proteger sus derechos a la cuenca hidrográfica en cuestión. La voz colectiva de la asamblea ayuda además a proteger la cuenca hidrográfica de inversiones externas y decisiones sobre políticas que favorezcan la conversión de los bosques comunitarios de zonas húmedas a una zona económica especial con fines de desarrollo industrial.

Estrategias 6 y 7

Asimismo, gracias a la introducción de plataformas normativas de múltiples partes interesadas a nivel nacional y subnacional en Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao, los titulares de derechos y los titulares de obligaciones se reúnen para debatir sobre prácticas y políticas en materia de bosques comunitarios en igualdad de condiciones. Junto a otras iniciativas de fomento de la capacidad, en tales plataformas de múltiples partes interesadas se ha establecido un cuadro de agentes del cambio que han influenciado el desarrollo de instituciones y políticas en relación con los bosques comunitarios de la región.

Estrategias 4 y 12

La popularidad de un enfoque de fomento de la capacidad semejante —integral, participativo y estructurado en múltiples niveles— adoptado por una organización regional en estrecha cooperación con los gobiernos y las comunidades es un ejemplo del creciente interés de los Estados en establecer sedes nacionales del Centro para las Personas y los Bosques en la región de Asia y el Pacífico y en otros lugares.

Obras de consulta

Centro para las Personas y los Bosques. 2013. *Capacity Needs for Community Forestry. Findings from assessments in Cambodia, China, Indonesia, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Vietnam.* Bangkok. <http://www.recoftc.org/>

Centro para las Personas y los Bosques. 2014. *Current Status of Social Forestry in Climate Change Mitigation and Adaptation in the ASEAN region.* Bangkok. <http://www.recoftc.org/>

3.3 Estrategias que respaldan el goce de derechos

9 Estrategia 9. Garantizar el acceso a la justicia, reconocer e integrar mecanismos a nivel local y permitir la defensa jurídica

Justificación

Si bien siempre es mejor evitar controversias en torno a la tenencia, las comunidades locales y los defensores de derechos humanos observan una gran prevalencia de conflictos en relación con las propiedades comunales. La demanda y la competencia cada vez mayores por los recursos naturales, así como los procesos de individualización, suelen dar lugar a conflictos en torno a la propiedad comunal con el gobierno, los inversionistas, con otras comunidades y en el seno de las comunidades. Con frecuencia, estos conflictos tienen como resultado la vulneración de los derechos de tenencia de las comunidades y, en particular, los que pertenecen a los miembros comunitarios menos poderosos. Incluso la cartografía de los límites y derechos superpuestos durante el reconocimiento jurídico puede causar conflictos, porque saca a la luz intereses contrapuestos. En este complejo escenario compuesto por múltiples estratos de conflictos, los tribunales se ven sobrecargados por el gran número de casos y la complejidad que surge de la distancia práctica de estos con las realidades locales y la gran variedad de prácticas consuetudinarias. Al mismo tiempo, las comunidades suelen padecer de inaccesibilidad a la justicia debido a los altos niveles de burocracia, los costos de presentar un caso, la corrupción, la falta de transparencia, la distancia para llegar a las oficinas, las cuestiones idiomáticas y las largas esperas. Los mecanismos establecidos a nivel local, como los sistemas judiciales no estatales y los medios alternativos de solución de controversias, han demostrado tener éxito, aunque los más poderosos pueden abusarse de ellos. Es por tanto fundamental que el Estado garantice un sistema jurídico y judicial operativo y accesible en los planos local, nacional y de distrito que sea coherente con las normas en materia de derechos humanos, reconociendo e integrando al mismo tiempo los mecanismos existentes a nivel local. Asimismo, los Estados deberían dar cabida a las actividades de defensa jurídica que realizan las comunidades y las OSC y reconocerlas.

Recomendaciones específicas

1. **Los mecanismos a nivel local para la solución de controversias pueden ser una buena vía para solucionar conflictos, pero deberían ser coherentes con las normas en materia de derechos humanos. Numerosas comunidades de todo el mundo ya cuentan con ordenamientos jurídicos no estatales y medios alternativos de solución de controversias arraigados en instituciones consuetudinarias indígenas o religiosas.** Estas instituciones suelen ser más asequibles, veloces, específicas en función del contexto, abiertas a la cultura y las pruebas locales y disponibles en el idioma local y, a menudo, adoptan decisiones integrales al esforzarse por conseguir un compromiso honesto para resolver conflictos. No obstante, las experiencias muestran que, a fin de que sean responsables, los medios de solución de controversias a nivel local deben estar fuertemente vinculados a la legislación nacional y a las normas en materia de derechos humanos y ser coherentes con los principios de las Directrices. A tal fin, puede resultar necesario reformar y adaptar los medios existentes a nivel local e impartir capacitación y fomentar la capacidad de quienes se ocupan de su aplicación y cumplimiento.

- 2. La integración de los mecanismos a nivel local con el sistema judicial oficial y la distribución de funciones entre los tribunales locales y nacionales deberían organizarse en consonancia con el principio de subsidiariedad. Integrados en el nivel inferior del sistema judicial oficial, los mecanismos locales mantienen el mandato de ocuparse de la mayoría de las controversias que se producen en las comunidades.** Los casos se remiten a los tribunales superiores si no pueden resolverse a nivel local o si la escala del conflicto va más allá de la zona abarcada por el mandato de los mecanismos a nivel local. La legislación debe permitir la distribución de responsabilidades entre los mecanismos a nivel local y los tribunales estatales superiores. Mientras que las decisiones jurídicamente vinculantes de los tribunales pueden exigirse por ley, los medios alternativos de solución de controversias ofrecen servicios de mediación para la solución de controversias fuera de los tribunales. Debería establecerse un mecanismo de reclamaciones para que las comunidades y las OSC informen sobre violaciones de derechos, por ejemplo, por medio de un defensor del pueblo que esté disponible a nivel local.
- 3. Para garantizar que se reconozcan los derechos de tenencia de propiedades comunales y se defiendan con eficacia en caso de conflicto, es fundamental que el sistema judicial cuente con un mecanismo sólido de apelación.** El Estado debería garantizar que los mecanismos locales estén estrechamente vinculados con los tribunales superiores por medio de un mecanismo de apelación. El derecho a apelar garantiza que el demandante o el acusado puedan elevar una reclamación a un nivel superior si sienten que se los ha tratado injustamente. Este mecanismo de apelación debería mostrar flexibilidad respecto del reconocimiento de las pruebas jurídicas y la evidencia legítima local que se presenta, como mapas históricos de los derechos de tenencia y los sitios de interés social, que sirven como referencia para los derechos de tenencia o la custodia inviolable.
- 4. Los Estados deberían otorgar a las comunidades acceso al sistema judicial y los servicios jurídicos.** Para garantizar el acceso a la justicia, los gobiernos deben garantizar que presentar una demanda sea asequible y que se adopten decisiones de manera oportuna, eficaz y transparente. Esto es especialmente importante para garantizar que las personas marginadas en condiciones vulnerables tengan un acceso equitativo a la justicia. Asimismo, los gobiernos deberían garantizar la accesibilidad a asistencia letrada e información sobre la manera de iniciar acciones legales en los niveles locales y superiores, es decir, por medio de auxiliares parajurídicos y clínicas móviles. Además, deberían proporcionar y garantizar soluciones eficaces y accesibles, como mecanismos de rendición de cuentas, mecanismos de apelación, restitución, indemnización, compensación y reparación (por ejemplo, para cuando los derechos se arrebatan con finalidades públicas). Para otorgar un acceso efectivo a la justicia es preciso realizar actividades de capacitación y fomento de la capacidad en materia de derechos humanos dirigidas a jueces, personal jurídico y auxiliares parajurídicos, en particular en lo que respecta a los derechos de tenencia de propiedades comunales (véase también la Estrategia 8). Cuando el costo de integrar conocimientos pertinentes sobre corrupción o las complejidades locales es un problema para el sistema judicial, los Estados deberían considerar establecer un panel especial para dictaminar sobre los conflictos en torno a la tierra y otros recursos naturales. Esta institución debería estar compuesta por representantes de todos los grupos de partes interesadas y titulares legítimos de derechos. Las autoridades estatales deben garantizar que se cumplan todos los criterios que ya se han examinado en relación con la independencia y las obligaciones de la institución.
- 5. Los Estados deberían permitir que las comunidades y los titulares de derechos ejerzan sus derechos y hagan uso del ordenamiento jurídico.** Esto comprende prestar apoyo

a las actividades de sensibilización y fomento de la capacidad con las comunidades, los grupos, las OSC y los defensores de los derechos humanos para reivindicar y hacer cumplir los derechos de tenencia de propiedades comunales, por ejemplo, a través de lo contencioso. Es fundamental contar con la facilitación y el apoyo de OSC locales e internacionales para identificar y poner en práctica estrategias de defensa jurídica y empoderar a las comunidades y los titulares de derechos para que inicien acciones legales en nombre propio. Entre las estrategias de defensa jurídica cabe destacar, por ejemplo, catalizar e intervenir en casos jurídicos, formular argumentos en lo referente a las obligaciones nacionales con arreglo a los marcos internacionales de derechos humanos y, de a poco, ir sentando jurisprudencia e interpretaciones de la legislación. Vincular los derechos legítimos de tenencia y su función en los medios de vida locales a otros aspectos de los derechos humanos —como el derecho a la alimentación, el derecho a medios de subsistencia, el derecho a la autodeterminación, el derecho a la cultura, el derecho a la igualdad— puede dar como resultado fallos judiciales que vayan sentando precedentes gradualmente. Esto puede tener efectos de gran alcance y permitir un cambio transformador en los marcos nacionales sobre gobernanza de la tenencia, por ejemplo, a la hora de aclarar reclamaciones jurídicas de restitución.

Para más información al respecto, véase también *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos* (FAO, 2016b).

CASO 6.
**La conservación,
 los conflictos
 y la reivindicación de
 derechos colectivos
 a las propiedades
 comunales marinas
 en Dwesa-Cwebe
 (Sudáfrica),
 por Jackie Sunde**

La conservación, los conflictos y la reivindicación de derechos colectivos a las propiedades comunales marinas en Dwesa-Cwebe (Sudáfrica)

Por Jackie Sunde
 Universidad de Ciudad del Cabo

Dwesa-Cwebe es una reserva forestal costera y un área marina protegida situada en la costa este del Cabo de Sudáfrica. Las tierras que abarca la reserva fueron ocupadas hace varios siglos por los ancestros de los residentes actuales. Las siete comunidades que allí viven consideran que las tierras, los bosques, la costa y los recursos naturales asociados son su propiedad común, de la que dependen sus medios de vida. Su relación con esta tierra y el mar, derivada de su relación con sus ancestros, se refleja en su cultura y en su sistema consuetudinario de tenencia.

A lo largo del siglo pasado, estas comunidades fueron despojadas de sus tierras, bosques y recursos marinos en nombre de la conservación de la naturaleza, lo cual tuvo consecuencias devastadoras para sus medios de vida y seguridad alimentaria básica.

En 1994, tras el Apartheid, las comunidades se embarcaron en una campaña de promoción para reivindicar sus derechos de tenencia. Establecieron una asociación con una organización no gubernamental local que les prestó apoyo para que presentaran una reclamación sobre sus derechos colectivos de tenencia de tierras, bosques y recursos marinos. Sin embargo, un grupo de presión muy potente a favor de la conservación sostuvo que la zona debería mantenerse en estado de conservación en el interés del país en general. Se obligó a las comunidades a que aceptaran un acuerdo de conciliación: se les reconocía la propiedad de las tierras, pero la reserva debía permanecer en estado de conservación. Es importante señalar que en dicho acuerdo de conciliación se disponía para ellas el uso sostenible de los recursos, la gestión conjunta de la reserva como asociadas igualitarias con el Estado y que se beneficiaran del turismo dentro de la reserva.

Sírvase consultar
 las estrategias 5 y 9

Estrategias 1, 10 y 11

No obstante, a pesar del reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia en 2001, no se pusieron en práctica los derechos de las comunidades ni las disposiciones establecidas en el acuerdo de conciliación. El Estado declaró que la zona sería “un área marina protegida intocable”, por lo que se prohibió el uso de los recursos. Las comunidades adoptaron una estrategia multidimensional para reivindicar sus derechos de tenencia. Junto con las autoridades consuetudinarias y las nuevas instituciones de gobernanza locales, enviaron una serie de peticiones a las autoridades provinciales y nacionales de conservación. Buscaron apoyo en ONG así como en investigadores académicos que se ocupaban de cuestiones de derechos humanos y gobernanza de los recursos naturales. Esto les permitió interactuar de forma estratégica con una red de apoyo más extensa, en particular una ONG que les prestó servicios de asesoramiento en relación con los derechos humanos en el ámbito contencioso.

Estrategia 5

El Centro de recursos jurídicos respaldó a las comunidades para que adoptaran un enfoque de empoderamiento y defensa jurídica. Se organizaron talleres con las comunidades para sensibilizarlas sobre sus derechos consuetudinarios. Para defender los derechos consuetudinarios de las comunidades a los recursos, se valieron de la causa penal de tres pescadores que habían sido acusados de pescar de manera ilegal en el área marina protegida. Iniciaron acciones legales para solicitar una revisión de la declaración del área marina protegida en vista del hecho de que se habían violado los derechos constitucionales de las comunidades a la consulta. En los documentos presentados ante los tribunales, las comunidades citaron una serie de instrumentos basados en los derechos humanos nacionales, constitucionales e internacionales en apoyo de sus reivindicaciones de derechos consuetudinarios de tenencia. Esto tuvo un impacto poderoso en la magistratura del caso.

Estrategias 5, 9 y 12

A su juicio, el magistrado observó que la nueva exención sudafricana no solo había comenzado una revolución política, sino una jurídica. Con la inclusión de una carta de derechos en la constitución, a partir de entonces podía probarse la validez de una gran serie de leyes, tanto públicas como privadas, tomando como referencia las normas basadas en derechos humanos fundamentales. Las autoridades de conservación recibieron fuertes críticas por no haber podido reconocer las necesidades de subsistencia de estas comunidades.

Las comunidades recurrieron a redes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales para garantizar que este caso pasara a ser de dominio público. El proceso contencioso sigue en curso. Sin embargo, ante otros procesos judiciales, las autoridades acordaron examinar la prohibición completa de uso de los recursos marinos. Actualmente, se han reorganizado las zonas del área marina protegida para dar lugar a áreas controladas donde las comunidades pueden extraer recursos. Para las comunidades, este es un paso importante en su campaña para recobrar los derechos de uso y gobernanza de sus propiedades comunales colectivas, en el interés tanto de las propias poblaciones locales como de la nación en su conjunto.

Estrategias 5 y 12

Obras de consulta

Sunde, J. 2012. *Living Off the Land: A case regarding the customary rights of fishermen In the Dwesa-Cwebe Marine Protected Area of South Africa could be a landmark*. Informe SAMUDRA n.º 62. Chennai (India), Colectivo Internacional en Apoyo de los Pescadores. (Disponible en: http://igsf.icsf.net/images/samudra/pdf/english/issue_62/3742_art_Sam62_eng-art01.pdf)



10 Estrategia 10. Fomentar un uso de las propiedades comunales que sea viable en lo económico y sostenible desde el punto de vista ambiental, a fin de generar y mantener beneficios de larga duración para los miembros de la comunidad

Justificación

En todo el mundo, las personas dependen de las propiedades comunales tanto para obtener beneficios tangibles (—como alimentos, forraje, madera, peces, aguas para riego y uso doméstico y medicinas tradicionales)— como beneficios intangibles —(como identidad cultural, redes sociales, fuentes espirituales y servicios ambientales)—. Las comunidades mantendrán sus propiedades comunales siempre y cuando les brinden estos beneficios a los usuarios y contribuyan de ese modo a mejores condiciones de vida, la generación de ingresos, la seguridad alimentaria y la identidad cultural. Si muchos usuarios individuales dejan de recibir beneficios de sus propiedades comunales y, como consecuencia, optan por salirse, podría ponerse en riesgo a todas las propiedades comunales en su conjunto. Es importante señalar que las propiedades comunales deben administrarse de manera colectiva y utilizarse de modo sostenible con la participación de todos los titulares de derechos legítimos de tenencia, a fin de que pueda proporcionar beneficios a largo plazo. Para que la utilización de recursos sea más eficaz y sostenible, es posible que sea necesario invertir en innovaciones técnicas (como construir bancales, enriquecer los pastos, mejorar los equipos de pesca) y el acceso a los mercados y las cadenas de valor. Son los mismos productores locales en pequeña escala quienes suelen ser los principales inversionistas en agricultura, actividades relacionadas con los bosques, pesca y cría de animales a nivel local (FAO, 2012). Para mantener sus medios de vida, precisan tener acceso a servicios fiables (como conocimientos, finanzas, transportes) e infraestructuras públicas mejoradas (como carreteras, abastecimiento de agua, instalaciones sanitarias y educativas) que faciliten las inversiones en técnicas eficaces y sostenibles de utilización de recursos.

Recomendaciones específicas

- 1. A fin de proporcionar beneficios a largo plazo, para que las innovaciones en actividades de generación de ingresos tengan éxito, estas deben ser viables en lo económico, sostenibles desde el punto de vista ambiental e inclusivas en lo social.** Las actividades deben garantizar que se aplique un enfoque inclusivo de distribución de beneficios que asegure la accesibilidad para todos los miembros de la comunidad que los necesiten. Las prácticas de gestión y uso sostenible desde el punto de vista ambiental deben estar al centro de cualquier tipo de actividad de intensificación y generadora de ingresos, a fin de obtener una base de recursos naturales saludable para las generaciones futuras.
- 2. Considerando los sistemas de uso de propiedades comunales gestionados en conjunto, las estrategias innovadoras para generar ingresos de las propiedades comunales deben basarse en una visión, un compromiso y un sentido de apropiación comunes a toda la comunidad que administra y utiliza (y puede, de hecho, poseer) las tierras, las zonas de pesca y los bosques de manera colectiva.** Las comunidades podrían ver la posibilidad de probar con un ejercicio de visualización para determinar las áreas donde hace falta innovar, con el propósito de mantener o mejorar los recursos de subsistencia y aumentar la generación de ingresos de las propiedades comunales. Deberían desarrollarse estrategias que proporcionen orientaciones y principios respecto

de las estrategias de inversión de base comunitaria y consigan la interacción con los proveedores de servicios externos, como el Estado, los donantes, los organismos de desarrollo y las empresas, entre otros. Es preciso que las innovaciones garanticen un acceso igualitario y equitativo a los recursos y aumenten la seguridad de los ingresos, en especial para los pobres. Esta visión debería incluir también disposiciones para la gestión sostenible de las propiedades comunales y un sistema para vigilar el cumplimiento de las normas elaboradas en conjunto. Es posible que sea necesario hacer una distinción entre las estrategias de inversión que tienen rentabilidad a corto plazo y aquellas estrategias a largo plazo que, considerando la degradación de muchos recursos naturales en la actualidad, puedan depender de una restauración proactiva de los recursos naturales. La visión podría documentarse en un protocolo comunitario o documento similar (véanse también las estrategias 3 y 6) en presencia de un testigo, como grupos del gobierno o la sociedad civil. Para fundamentar los protocolos comunitarios y prestar apoyo al cumplimiento, es preciso que los Estados adopten medidas normativas que respalden estos procesos y reconozcan los protocolos comunitarios en las negociaciones.

Un paquete prescriptivo de actividades generadoras de ingresos puede no ser lo mejor, porque es probable que la disponibilidad de recursos, conocimientos especializados y asociados de apoyo varíen según el contexto. **Algunos enfoques para aumentar los beneficios económicos derivados de las propiedades comunales, manteniendo la base de recursos y respetando el valor social y cultural de dichas propiedades, son los siguientes.**

3. **Dentro de lo posible, las innovaciones exitosas deberían aprovechar los conocimientos locales y consuetudinarios de las personas y hacer uso de los vastos conocimientos científicos a disposición de interés para la gestión sostenible de la tierra, las zonas pesqueras y los bosques.** Puede ser necesario recurrir a prácticas innovadoras de gestión de recursos y tecnologías asociadas para aumentar la productividad de los recursos naturales, mientras se los sigue manteniendo o rehabilitando. Si aprovechan las condiciones climáticas, los conocimientos y la sabiduría locales, las innovaciones deberían integrarse con rigor científico y garantizar el acceso constante a los conocimientos, las aportaciones y las tecnologías destinadas a los usuarios locales. Es preciso, por tanto, contar con una generación inclusiva y colaborativa de conocimientos y servicios de intercambio y difusión que garantice un uso de las propiedades comunales que sea ventajoso en lo económico y sostenible desde el punto de vista ambiental.
4. **La creación de organizaciones que presten apoyo a los usuarios de recursos.** Los grupos de usuarios de recursos, las cooperativas, las iniciativas económicas o las “empresas” comunitarias pueden: a) respaldar el acceso conjunto a los insumos y los mercados; b) proporcionar un asociado de consulta que preste asistencia técnica y servicios de extensión a los usuarios de recursos; c) convertirse en un centro de conocimientos para las empresas y prácticas de gestión sostenible; d) ofrecer una red social para el intercambio con otros usuarios de recursos. Estas organizaciones podrían realizar actividades de sensibilización y promoción respecto de la gran necesidad que hay de inversiones públicas en la restauración de los recursos naturales y otras medidas similares.
5. **La diversificación de las fuentes de ingresos.** Vale la pena estudiar opciones para diversificar las fuentes de ingresos y alimentos, por ejemplo, por medio de inversiones en un mayor procesamiento de los productos extraídos. Si bien el objetivo puede ser la mercantilización en mercados tanto locales como lejanos, es importante centrar la atención en la creación de un valor diversificado y adaptado localmente. La creación de productos comercializables suele venir de la mano con la necesidad de aplicar nuevos enfoques logísticos a la comercialización.

6. Estrategias de comercialización para los productos derivados de las propiedades comunales. Contar con un acceso fiable a los mercados es fundamental para generar ingresos de las propiedades comunales. Esto requiere esfuerzos para establecer cadenas de valor a nivel local, regional o mundial, o hacer uso de las existentes, y permitir que las comunidades participen plenamente en las cadenas de valor que elijan. Estos esfuerzos pueden estar acompañados por medidas normativas adecuadas que eviten la explotación y protejan los intereses de las comunidades locales y, en particular, permitan que las mujeres y los grupos vulnerables se beneficien con la comercialización de productos. En algunos casos destacados, la mejora del acceso de las personas sin tierras a los productos forestales no madereros está vinculada a su acceso a cadenas de valor pertinentes. En estos casos, las élites locales permiten que las personas sin tierra inviertan con éxito en unidades locales de procesamiento de esos productos forestales.

CASO 7.
Proteger los medios de vida locales que dependen de las propiedades comunales forestales: el caso del “gobierno forestal” en el estado de Acre, en la Amazonia brasileña occidental, por Benno Pokorny

Proteger los medios de vida locales que dependen de las propiedades comunales forestales: el caso del “gobierno forestal” en el estado de Acre, en la Amazonia brasileña occidental

Por Benno Pokorny
 Universidad de Friburgo

En América Latina, los pueblos indígenas y las comunidades locales poseen o controlan legalmente el 23 por ciento de la superficie de tierras de la región, de los que el 44 por ciento se encuentra en el Brasil (Iniciativa de Derechos y Recursos, 2015). Este porcentaje comparativamente alto de tierras reconocidas legalmente refleja ciertos esfuerzos por parte del Gobierno del Brasil para reconocer los derechos consuetudinarios. En la práctica, la mayoría de estos territorios padece de conflictos fuertes e incluso violentos con bastante frecuencia, dado que otros actores económicos están interesados en las mismas tierras y recursos. No obstante, se calcula que una superficie mucho mayor se gestiona por medio de sistemas indígenas y de base comunitaria (Iniciativa de Derechos y Recursos, 2015).

La situación actual brinda un panorama de los increíbles intentos realizados por el estado brasileño de Acre para establecer mecanismos institucionales y económicos, y garantizar los medios de vida de las comunidades forestales tradicionales de acuerdo con sus intereses y capacidades.

Un buen 87 por ciento de Acre (INPE/PRODES, 2016) —un estado ubicado en la Amazonia brasileña occidental— sigue estando cubierto por bosques debido a su lejanía, aunque también debido al espíritu de resistencia de su población tradicional. Desde siempre, Acre es famosa por la economía próspera de la industria extractiva del caucho (*Hevea brasiliensis*) durante la primera mitad del siglo XX.

Bajo la protección de poderosos barones del caucho, la población indígena disminuyó drásticamente al tiempo que miles de inmigrantes entraron en la región en busca de trabajo. Tras el colapso de la economía del caucho a fines de la Segunda Guerra Mundial, estas familias de inmigrantes se quedaron en las zonas forestales y formaron pequeñas comunidades forestales. En la segunda ola migratoria durante el decenio de 1980, entraron en la región leñadores y criadores de ganado en masa en busca de tierras agrícolas. Esta ola migratoria fue parte de un proceso mayor de políticas públicas que promovían la colonización rural de la Amazonia.

En respuesta a esta nueva amenaza, las comunidades forestales, respaldadas por ONG ambientales, se organizaron políticamente para luchar por sus tierras y bosques. Los conflictos violentos resultantes culminaron en 1988 con el asesinato del líder del movimiento, Chico Mendes. Con la muerte de este defensor de los bosques tan respetado, se movilizaron frentes sociales a nivel local, nacional y mundial en apoyo de reformas jurídicas que protegieran las tierras colectivas y los derechos sobre los recursos. En respuesta a estos movimientos, así como por las crecientes pruebas científicas sobre la sostenibilidad de los sistemas colectivos de gestión forestal, el Gobierno Federal

Sírvase consultar las estrategias 1 y 5

del Brasil introdujo medidas jurídicas para reconocer los derechos colectivos de tenencia, como en el caso de las reservas extractivas comunales (RESEX). Asimismo, surgió un nuevo programa político a favor de iniciativas de desarrollo social y económico compatibles con los sistemas de tenencia, los conocimientos locales, las necesidades y las capacidades de las comunidades de los bosques.

En 2001, una nueva ley forestal descentralizó las competencias de gobernanza y estableció el contexto jurídico para desarrollar el potencial económico de los bosques de un modo estratégico por medio de un conjunto de medidas. En Acre, tuvo inicio un proceso participativo destinado a realizar una zonificación ecológica y económica de Acre dividiendo las zonas en categorías estratégicas de uso de la tierra. En este proceso participativo participaron representantes de grupos indígenas, comunidades tradicionales, agricultores, ONG sociales y ambientales, universidades e industrias agrícolas y forestales. Se completó con éxito en 2006. Dicha zonificación ecológica y económica se convirtió en una ley estatal ratificada por el Estado y, por tanto, la base jurídica para la aplicación de la ley ambiental. Como resultado, cerca de un 50 por ciento de Acre se ha designado a distintas categorías jurídicas como áreas forestales protegidas, que en su mayoría permiten derechos de uso y acceso colectivos a nivel local, y algunas zonas se están asignando a usos económicos sostenibles.

El Servicio forestal brasileño reconoció por ley la tenencia de los recursos forestales comunes y proporcionó capacitación, asistencia técnica y servicios de extensión para la gestión forestal sostenible. Además, puso en práctica nuevos instrumentos económicos que respaldaran el uso comercial de los bosques. Se realizaron grandes esfuerzos para volver a evaluar los productos forestales no madereros tradicionales, como el caucho natural, por medio de la aplicación de un sistema para la normalización y el control de calidad, el pago de precios mínimos y la construcción de la fábrica de condones Natex.

Se siguió profesionalizando la asistencia técnica para la integración de los usuarios forestales locales en cadenas de valor forestales comerciales gracias al establecimiento de cooperativas sin fines de lucro, como la *Cooperativa dos Produtores Florestais Comunitários* (COOPERFLORESTA) y la *Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Acre* (COOPERACRE). Estas cooperativas reunieron a las asociaciones comunitarias y las comunidades de Acre encargadas de la comercialización de productos forestales. Ellas concentraron sus esfuerzos en el suministro efectivo de servicios, logística y maquinaria a las comunidades forestales pobres. El intercambio de información entre las comunidades forestales, el asesoramiento respecto de los nuevos problemas técnicos y jurídicos y las medidas concertadas para influenciar las políticas públicas también formaron parte de la cartera de las cooperativas. Con el tiempo, la tarea principal de las cooperativas se convirtió en establecer cadenas de valor verticales, así como crear redes con empresas privadas, comerciantes y otras organizaciones pertinentes para fomentar la comercialización de los productos forestales madereros y no madereros locales. Los técnicos de las comunidades forestales recibieron capacitación de modo sistemático, para que las comunidades forestales pudieran ejercer una mayor acción independiente a lo largo de las distintas fases de las cadenas de valor forestales.

El caso de Acre demuestra que las comunidades precisan apoyo para proteger sus medios de vida cuando estos se basan en el uso de las propiedades comunales. Es necesario el simple reconocimiento de los derechos de tenencia, aunque puede ser insuficiente por sí solo. Hacen falta iniciativas jurídicas, económicas y sociales que sean específicas, coherentes y continuas para asegurar que se respeten los derechos a las propiedades comunales y se garanticen a largo plazo. El caso también pone de manifiesto la complejidad de llevar a la práctica un programa de desarrollo basado en los intereses y las capacidades de los titulares locales de derechos.

Estrategia 10



Estrategias 10 y 8

Obras de consulta

INPE/PRODES. 2016. *State Acre*. (Disponible en: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>), véase también Imazon. 2010. *Fatos florestais da Amazônia 2010*, pág. 23. Belém (Brasil), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) (Disponible en: <http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/atos-florestais-da-amazonia-2010.pdf>)

Sitio web oficial de la Gobernación estatal de Acre: <http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/home>

Iniciativa de Derechos y Recursos. 2015. *Who owns the land in Latin America? The status of indigenous and community land rights in Latin America*. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/FactSheet_English_WhoOwnstheLandinLatinAmerica_web.pdf)

The Economist. 2012. *The Brazilian Amazon: the new rubber boomlet*. 29 de noviembre de 2012. (Disponible en: <http://www.economist.com/news/americas/21567380-brazilian-state-acre-pioneering-approach-development-seeks-make-most>)

Duchelle, A.E., Greenleaf, M., Mello, D., Gebara, M.F. y Melo, T. 2014. Acre's State System of Incentives for Environmental Services (SISA), Brasil. En E.O. Sills, S.S. Atmadja, C. de Sassi, A.E. Duchelle, D.L. Kweka, I.A.P. Resosudarmo and W.D. Sunderlin, eds. *REDD+ on the ground: A case book of subnational initiatives across the globe*, págs. 33–50. Bogor (Indonesia), Centro de Investigación Forestal Internacional. (Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/books/BCIFOR1403.pdf)

Verocai, I., Ludewigs, T. y de Fátima Gomes Pereira, V. 2012. *Programa de desenvolvimento sustentável do Acre – PDSA II. Expansão da economia florestal. Relatório de avaliação ambiental e social*. Rio Branco, Secretaria de Estado de Planejamento e Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Acre. (Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36657493>)

11 Estrategia 11. Garantizar que toda asociación o contrato con los inversionistas preste apoyo a los medios de vida locales y no vulnere los derechos de tenencia de propiedades comunales o viole los derechos humanos conexos

Justificación

Las inversiones en agricultura, tierras, bosques y pesca que realizan los inversionistas nacionales e internacionales dentro de las áreas que utilizan, administran y, a veces, poseen los productores locales en pequeña escala pueden violar el acceso de los usuarios locales de recursos a los mismos. Por consiguiente, es preciso que el proceso para iniciar, negociar y acordar inversiones siga ciertas normas en consonancia con todas las normas aplicables que figuran en las Directrices, como los componentes relativos a las salvaguardias (Sección 3.7), las tierras, pesquerías y bosques públicos (Sección 3.8), los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, los sistemas consuetudinarios de tenencia (Sección 3.9) y los principios para la inversión responsable (Sección 4.12), entre otros. Si bien esto puede aplicarse en general, es de particular importancia para la protección de las propiedades comunales. Con frecuencia, las propiedades comunales están en la mira de los inversionistas (a menudo alentados por los gobiernos), en especial si grupos marginados

o minoritarios que carecen de voz firme las usan ampliamente (como sucede con las tierras de pastoreo, los bosques, los cultivos migratorios, la pesca artesanal). Esto es particularmente cierto en los casos en que las tierras, pesquerías o bosques comunitarios son propiedad oficial del Estado, aunque incluso tiende a pasar en aquellos casos en que la tierra, las pesquerías o los bosques pertenecen legalmente a las comunidades gracias a una nueva ley. Los dirigentes locales y las élites de una comunidad pueden tentarse con facilidad y vender las propiedades comunales por beneficios monetarios. Como consecuencia, es preciso que todas las partes interesadas se aseguren no solo de que se apliquen procedimientos justos y transparentes y que en general se logren resultados sostenibles y aceptables desde el punto de vista social, sino que se preste especial atención a la protección de los derechos de tenencia de las propiedades comunales.

Recomendaciones específicas

Las asociaciones innovadoras de inversión tienen el potencial de abrir vías sostenibles, o de prestarles apoyo, para una mayor generación de ingresos, siempre y cuando cumplan con los siguientes principios y adopten las lecciones adquiridas que se describen a continuación:

- 1. Es necesario que los Estados y los representantes de la comunidad garanticen que las inversiones no dañen el medio ambiente, no violen los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales y respeten los valores sociales y culturales y las prácticas de las comunidades. A tal fin, los Estados y las comunidades deberían garantizar que toda inversión se lleve a cabo en el interés de las comunidades y que las empresas, los donantes, los organismos de desarrollo y el mismo Estado, entre otros, establezcan salvaguardias contra la vulneración de los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales.** Tales salvaguardias pueden ser, por ejemplo, el establecimiento de un máximo para las transacciones de tierras permisibles y normas sobre la manera en que deberían aprobarse las transferencias que exceden una cierta escala, como por medio de la aprobación parlamentaria (Sección 12.6). De acuerdo con las Directrices, debería evitarse cualquier tipo de transferencia a gran escala de derechos de tenencia. Debería hacerse todo lo posible para restringir la desviación indiscriminada de propiedades comunales tanto físicamente como a través de medidas que impidan que se utilicen dichas propiedades para los fines que se habían previsto en un principio. En el caso de una desviación de la propiedad comunal para usos alternativos, debería hacerse obligatorio el “consentimiento” de las comunidades (en lugar de las consultas), incluido el de todos los usuarios de esta. Debido a la complejidad de las estrategias de subsistencia de las comunidades locales, la posibilidad de transacciones que pueden discriminar a los grupos desfavorecidos dentro de una comunidad (en particular los usuarios de propiedades comunales) y los costos intergeneracionales, no es una buena idea considerar regímenes de remuneración cuando sea necesario. Cualquier tipo de remuneración para las comunidades que estén renunciando a sus derechos tendría que incluir el valor del capital social y natural, así como el valor futuro, de los recursos naturales que cambian de manos. Resulta difícil captar todos esos factores en cálculos económicos, en particular para obtener el valor de las propiedades comunales.
- 2. En particular en los casos en que los terrenos de propiedad del Estado están en la mira de los inversionistas, las autoridades estatales tienen la obligación de garantizar que se reconozca a las comunidades como contrapartes de los proyectos de inversión y que todos los procesos sean justos, transparentes y responsables, de acuerdo con los principios de las Directrices.** Entre ellos se incluye el principio de CLPI en el caso de los

pueblos indígenas, que puede recomendarse como buena práctica, además del principio de participación y consulta en el caso de otras comunidades (secciones 3B6 y 9). Esta obligación del Estado reviste particular importancia cuando los inversionistas tienen en la mira bosques, pesquerías o tierras que son propiedad del Estado sobre los que las comunidades tienen derechos legítimos de tenencia que no están amparados por el derecho formal. Los Estados también deberían prever mecanismos de apoyo en las situaciones en que las comunidades poseen derechos de propiedad, pero pueden ser vulnerables debido a su limitada experiencia y conocimientos y, por ende, gozar de una posición débil en las negociaciones. El Estado debe garantizar que las comunidades participen en las negociaciones en igualdad de condiciones y puedan rechazar inversiones que consideran una amenaza a las propiedades comunales y sus medios de vida, lo cual presta apoyo al enfoque que prevé que la comunidad y el inversionista asociado compartan los beneficios y los riesgos de una inversión de igual manera. Al hacerlo, las comunidades pueden garantizar la propiedad local y evitar la interrupción accidental de las actividades locales debido a ciclos de proyectos externos. En ambos casos, ya sea que la transacción de los derechos de tenencia se lleve a cabo por medio del Estado o por representantes de la comunidad, las OSC deben desempeñar una función importante para seguir de cerca y respaldar a los miembros vulnerables de las comunidades.

3. **Las OSC pueden desempeñar un papel fundamental respaldando a las comunidades para garantizar la aplicación de procedimientos adecuados y llegar a un acuerdo con los inversionistas sobre un proyecto de inversión sostenible que genere ingresos para la comunidad y preste apoyo a las actividades en curso.** Las OSC deberían facilitar o respaldar un proceso de diálogo y adopción de decisiones inclusivo y transparente con todos los titulares legítimos de derechos y partes interesadas competentes (como los encargados de la ordenación territorial). El proceso debería basarse en una visión conjunta y en requisitos de inversión elaborados por la comunidad. Para garantizar que una inversión beneficie efectivamente a la comunidad, respete debidamente las propiedades comunales y respalde la seguridad alimentaria y los medios de vida locales, el inversionista debería probar que presentó ante una parte independiente una evaluación del impacto en los derechos humanos y una evaluación del impacto ambiental y social. La comunidad debe tener tiempo suficiente para reflexionar acerca de los contenidos de este documento y hacer algo al respecto antes de que se decida llevar adelante cualquier proyecto de inversión. Es responsabilidad de las autoridades gubernamentales recomendar al inversionista una parte independiente que sea familiar con el contexto local y pueda brindar un panorama realista de los riesgos y beneficios. Las comunidades deben tener la libertad de elegir sus propios asesores independientes que trabajen por separado o contemporáneamente a los analistas de riesgos o especialistas recomendados o encargados por el gobierno o el inversionista. Los resultados de estas evaluaciones del impacto deben hacerse públicos y considerarse en las negociaciones contractuales de modo transparente.
4. **Dado que el proceso de negociación de asociaciones para la inversión debe ser transparente y justo a fin de evitar conflictos más adelante, las autoridades estatales o los representantes comunitarios (dependiendo de quiénes dirijan las negociaciones) deben garantizar que la información relativa a la inversión planificada, como el proyecto de inversión, el inversionista, las evaluaciones del impacto y el contrato previsto, se haga pública en tiempo oportuno.** Esto incluye el establecimiento de puntos de contacto informativos que faciliten el contacto con las comunidades y garanticen la transparencia y la disponibilidad de toda la información pertinente antes de cerrar un contrato de inversión. También es preciso que la terminación de los contratos sea transparente, de modo que las comunidades puedan estar al corriente. Los servicios de

los puntos de contacto deben prestarse sin cargo y en un lenguaje adecuado del idioma local. Las OSC desempeñan una función importante al exigir y supervisar la divulgación pública de la información.

- 5. Para responsabilizar a las autoridades gubernamentales, el inversionista y las instituciones comunitarias, los contratos de inversión deberían estar en consonancia con las Directrices y las normas y obligaciones internacionales conexas.** En el contrato también debería precisarse un mecanismo de seguimiento y un mecanismo de reclamaciones y mencionarse el tribunal responsable si se iniciara una demanda en relación con la inversión. Con objeto de permitir la supervisión de los contratos y las disposiciones adjuntas, tales como los planes de gestión social y ambiental, debería darse amplia difusión local a los procesos relacionados con el seguimiento, las reclamaciones y los litigios.

Para más información al respecto, véase también la guía técnica n.º 4, *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*, (FAO, 2015), la guía técnica n.º 3, *Respeto del consentimiento libre, previo e informado* (FAO, 2014) y los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios (CSA, 2014).

12 Estrategia 12. Ocuparse de facilitar procesos de múltiples partes interesadas para revisar la legislación y supervisar las instituciones, los procesos y el Estado de derecho

Justificación

Para incrementar la rendición de cuentas y evitar la corrupción, es esencial contar con la participación pública y el derecho a la información. La supervisión realizada por partes interesadas es un instrumento poderoso para aumentar la transparencia, crear confianza y responsabilizar a los encargados de la formulación de políticas, los administradores, los dirigentes comunitarios, los donantes, las organizaciones desarrollo y el sector privado. A fin de complementar los controles y contrapesos institucionales en el ámbito de la gobernanza de la tenencia, el seguimiento y el examen deben llevarse a cabo como un proceso iterativo, desde la elaboración de leyes y políticas a su puesta en práctica y obligación de cumplimiento, y a lo largo de todas las fases de los proyectos de desarrollo e inversión. El examen de la legislación en vigor reviste particular importancia a la hora de armonizar y coordinar leyes y políticas y la toma de decisiones a nivel administrativo, lo cual aumenta, por tanto, la eficacia de los derechos de tenencia de propiedades comunales. La sociedad civil, el entorno académico y las ONG desempeñan una función especial que cumplir a la hora de supervisar la rendición de cuentas, por lo que deben poder contar con mecanismos de reclamación para sensibilizar acerca de las falencias.

Recomendaciones específicas

- 1. Es necesario que el marco jurídico incluya procedimientos para el seguimiento y el examen inclusivos de las instituciones, los procesos y la legislación por parte de organismos gubernamentales y la sociedad civil. Esto significa que es preciso que los gobiernos reconozcan y faciliten procesos inclusivos de supervisión y examen en los que puedan participar las partes interesadas, como las OSC, las comunidades**

y los titulares de derechos, y se escuche su voz. A este fin, los gobiernos tienen que establecer y facilitar foros para los titulares de derechos y múltiples partes interesadas que se mantengan periódicamente y pongan en marcha mecanismos de reclamación. También es preciso que los gobiernos nombren a un defensor del pueblo independiente que pueda supervisar el poder judicial y garantizar el Estado de derecho, la justicia jurídica y el cumplimiento del derecho nacional y las normas internacionales de derechos humanos, identificando las vulneraciones de los derechos de tenencia de las personas a las propiedades comunales e investigando y ocupándose de las reclamaciones. Además, tiene que quedar en claro que la rendición de cuentas debe realizarse en ambos sentidos, ascendente y descendente. Debería reconocerse a las comunidades locales como titulares legítimas de tenencia que adoptan decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales. Al mismo tiempo, deberían existir mecanismos a través de los cuales las autoridades locales puedan trabajar con las comunidades y obtener una reparación jurídica cuando las propiedades comunales se apropian para ventaja de unos pocos.

2. **Al mismo tiempo, la sociedad civil y el entorno académico deberán cumplir una función importante durante el seguimiento y la sensibilización.** Por ejemplo, pueden dirigir a los abogados y los jueces, así como al público más en general, información de referencia pertinente desde el punto de vista jurídico en relación con los sistemas consuetudinarios de tenencia y las propiedades comunales y con los informes sobre juicios que hayan sido controvertidos en lo jurídico. Las OSC y los investigadores pueden jugar un papel fundamental en la elaboración de informes de seguimiento destinados al público donde se señalen las limitaciones y las deficiencias de los procesos de ejecución y obligación de cumplimiento. También podrían redactar notas de exposición de conceptos sobre formas y medios adecuados de aplicar la legislación, versiones traducidas y simplificadas de la legislación con interpretaciones adicionales y análisis sobre los logros obtenidos durante la aplicación respecto de las metas nacionales de reconocimiento de las propiedades comunales.
3. **El examen y la armonización de la administración y la legislación del sector es responsabilidad del gobierno y puede recibir apoyo de las OSC.** Para llegar a una solución integral, el proceso de examen y armonización debería incluir las actividades de las autoridades gubernamentales a nivel nacional y subnacional, los órganos de gestión de los recursos naturales, incluidas las instituciones comunitarias, y la sociedad civil. Existen distintos modos de hacer esto, a saber:
 - Examinar y reformar todas las leyes del sector para armonizarlas y hacer referencias cruzadas con las disposiciones importantes de otras leyes sectoriales pertinentes, cuando proceda. Por ejemplo, garantizar que los beneficios económicos que obtienen de las propiedades comunales las comunidades que gestionan los recursos no se vean socavados indebidamente por las leyes que rigen el comercio y la tributación de productos procedentes de la gestión comunitaria. Es importante considerar las distintas políticas y leyes sectoriales en los ámbitos de la tierra, la conservación, el clima, la actividad forestal, la pesca, la industria extractiva, la agricultura, la conservación y el turismo, entre otros, y armonizarlos para garantizar que no se contradigan o debiliten entre ellas. Además, han de examinarse y armonizarse las leyes en relación con las inversiones, las adquisiciones públicas y la asignación de concesiones. En todos los casos, la armonización debería garantizar la plena alineación con las normas y leyes internacionales pertinentes de interés para los derechos humanos y el medio ambiente (Sección 3B de las Directrices).
 - Establecer un órgano supervisor de múltiples partes interesadas que examine las distintas leyes y políticas, proponga la armonización de las mismas y gestione la adopción de decisiones entre los ministerios de los distintos sectores (que suelen competir entre sí).

4

El proceso de adaptación de las estrategias genéricas al contexto local





4. El proceso de adaptación de las estrategias genéricas al contexto local

No existe un enfoque que se adapte a todos los casos. Las estrategias propuestas en el capítulo anterior son directrices genéricas de pertinencia mundial. Por consiguiente, es preciso traducirlas y adaptarlas a las distintas condiciones locales de los distintos países —e incluso dentro de un mismo país— como se establece en la Sección 13.5 de las Directrices. El gran desafío, por ende, consiste en lograr, por un lado, un equilibrio entre una orientación estricta hacia los principios fundamentales de las Directrices y las estrategias genéricas y, por otro, un alto grado de flexibilidad en función del contexto y la posibilidad de dar lugar a la creatividad e innovación locales. Las soluciones específicas para cada contexto se producirán como resultado de un proceso en el que se combinen las estrategias genéricas con los conocimientos, las necesidades y las condiciones locales específicas. Al finalizar este proceso, toda solución específica debería ser coherente con los principios de las Directrices y no contradecirlos. Para esto, hace falta un proceso local de análisis, deliberación, participación, realización de pruebas experimentales y demostración, difusión y readaptación de las prácticas que hayan obtenido buenos resultados.

En esta sección se trata sobre el proceso de traducir las estrategias genéricas enunciadas en la presente guía técnica en esbozos y estrategias específicas para cada contexto, y se explican los pasos metodológicos a tal fin. Su finalidad es proporcionar orientación a los funcionarios estatales que se encargan del proceso de aplicación a nivel nacional y local, y a quienes les prestan su apoyo. Los Estados son los principales titulares de obligaciones para proteger los derechos legítimos de tenencia de propiedades comunales de los pueblos indígenas y las comunidades locales, como agricultores, pescadores, pastores y otros, así como de las personas sin tierras y las personas más marginadas y vulnerables. Los enfoques metodológicos recomendados se detallan a continuación.

- 1. Dar lugar a la adaptación constante y la creatividad de la comunidad.** La identificación de estrategias, herramientas y prácticas específicas para cada contexto es importante para respaldar y guiar a las comunidades de un modo adecuado, sobre la base del aprendizaje extraído de la experiencia local. Tales estrategias específicas para cada contexto —como todas las directrices e instrumentos que se elaboren— nunca deberían ser deterministas o impedir que las comunidades obtengan mejores resultados por sí mismas y a su manera, siempre y cuando estén en consonancia con los principios de las Directrices. Por consiguiente, incluso las estrategias específicas para el contexto

local deberían ser lo suficientemente amplias para abarcar los procesos individuales de aprendizaje y dinamismo a nivel local.

2. **Analizar el contexto local antes de comenzar.** Un análisis profundo del lugar es uno de los requisitos previos para poder diseñar o reformar la legislación y prestar apoyo a los sistemas y las instituciones de un modo que corresponda al abanico de condiciones locales. Este puede incluir la evaluación de los sistemas consuetudinarios existentes (incluidos los procedimientos y las relaciones de poder existentes), de las prácticas de gestión de la tierra y los recursos naturales (prestando especial atención a los derechos de los usuarios en el caso de las propiedades comunales) y de los problemas, limitaciones y conflictos relacionados. Tales análisis han de llevarse a cabo en un espectro representativo de las comunidades. Deberían incluir métodos participativos que presten la debida consideración de las percepciones y los conocimientos locales.
3. **Establecer prioridades.** Dado que los recursos y la capacidad de adoptar medidas siempre serán limitados en algún punto, el proceso de registro de los derechos de tenencia no puede llevarse a cabo en todos los lugares al mismo tiempo. Las Directrices sugieren que este proceso progrese zona por zona de acuerdo con las prioridades nacionales (Sección 7.4). El establecimiento de prioridades entre las zonas puede realizarse de acuerdo con la urgencia de la tarea, el interés y la preparación de las comunidades o una combinación de ambos. La urgencia para la protección de las propiedades comunales suele encontrarse en lugares donde estas efectivamente se ven amenazadas por una dinámica constante de asignación y transferencia de terrenos. Estas suelen ser zonas en que hay inversionistas interesados o donde existen conflictos en torno a la tierra y los recursos naturales. Trabajar como asociados de las comunidades interesadas que estén bien preparadas ayudará a acelerar el proceso. Se adquirirá experiencia con rapidez y se avanzará velozmente en la búsqueda de ejemplos de buenas prácticas que demostrar, lo cual dará impulso el proceso. Tener asociados interesados y bien organizados a nivel comunitario ayudará asimismo a demostrar que el proceso puede funcionar, la manera en que funciona y cuáles son los beneficios para las personas.
4. **Diferenciar los distintos tipos de comunidades.** Incluso dentro de un determinado país, las condiciones varían enormemente. En cierto nivel, cada comunidad es única y podría necesitar de un enfoque específico hecho a medida. No obstante, generalmente existen similitudes notables entre determinadas comunidades que pueden justificar un enfoque común para un tipo de comunidad y un enfoque distinto para otro. Las comunidades pueden diferenciarse en función de la densidad de población, de su posición en un continuum rural-urbano (por ejemplo, de semiurbano a rural remoto), en función de las categorías más importantes de uso de la tierra (como agricultores en pequeña escala, pescadores, pastores, usuarios de bosques), el nivel de estratificación, el nivel de pobreza, en función de las fortalezas/debilidades de las propiedades comunales y en función de las características culturales y los sistemas consuetudinarios de gobernanza de la tierra conexos. Ciertas combinaciones de estos criterios pueden justificar un enfoque específico. Por consiguiente, tales agrupaciones de comunidades dentro de las distintas categorías pueden servir como base para diseñar estrategias que sean lo suficientemente específicas de acuerdo al contexto sin que resulte necesario hacer esfuerzos increíbles para buscar un enfoque específico para cada comunidad en particular.
5. **Realización de pruebas experimentales.** Los conceptos adecuados, las estrategias exitosas y las prácticas innovadoras deben basarse en experiencias prácticas. Esto es cierto tanto para las innovaciones técnicas como para los procesos de cambio

institucional. Es preciso ponerlos a prueba en determinadas comunidades. La realización de pruebas experimentales supone aprender de la práctica. Supone poner a prueba un cierto enfoque en un determinado entorno y observar, debatir y analizar sistemáticamente las experiencias y los resultados a lo largo de toda la iniciativa de prueba experimental. Se trata de un proceso de aprendizaje sistemático que no solo ayuda a la comunidad en cuestión, sino a otras comunidades y a sus organismos de servicio o apoyo. Estas pruebas deberían estar acompañadas de diálogos participativos e investigación acción participativa en los que participen todas las partes interesadas (como comunidades, proveedores de servicios y organismos gubernamentales). Sobre la base de las experiencias obtenidas en una selección representativa de comunidades piloto, pueden debatirse las enseñanzas en talleres y pueden diseñarse estrategias específicas para cada contexto. Al poner a prueba las innovaciones, debería observarse que, si bien, las pruebas experimentales proporcionan un panorama que prestará apoyo a las actividades futuras en distintos lugares, no ofrecen esquemas concretos.

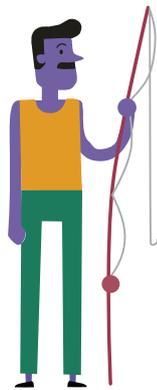
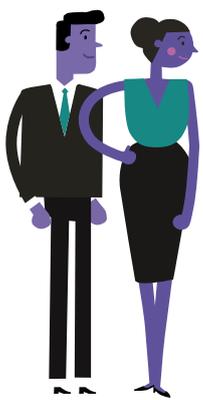
6. Recurrir a las buenas prácticas. Las enseñanzas extraídas de las comunidades individuales pueden servir como ejemplo de buenas prácticas. Pueden ayudar a convencer a los encargados de adoptar decisiones políticas y pueden motivar e inspirar a otras comunidades. Pero también pueden depender de circunstancias específicas, como las cualidades de liderazgo de personas individuales. Debido a esto, solo una comparación sistemática entre distintas comunidades que compartan ciertas características fundamentales pueden servir como base sólida para la definición de conceptos, estrategias o instrumentos que puedan aplicarse a otras comunidades que muestren características similares (véase el Punto 4). Con objeto de aprender rápidamente sobre los enfoques que mejor se adaptan a cada caso, las experiencias a nivel comunitario de la gobernanza y la gestión de las propiedades comunales deberían analizarse entonces sistemáticamente y compararse con las enseñanzas que se extraigan de pruebas empíricas locales. Este proceso puede incluir varias series de talleres a distintos niveles para la presentación y el debate de las conclusiones. Al mismo tiempo, en estas ocasiones, se puede ayudar a dar popularidad a la cuestión de las propiedades comunales y la gestión de base comunitaria. Es fundamental contar con un proceso de identificación de prácticas específicas para cada contexto que sea sistemático, participativo y esté basado en la experiencia para diseñar leyes, directrices de aplicación y manuales de capacitación idóneos para la gobernanza y la gestión de las propiedades comunales. La elaboración de bases de datos comparados donde pueda reunirse, sistematizarse, compararse y analizarse la información puede contribuir a esta finalidad.

Estos pasos metodológicos pueden verse como parte de un proceso de combinación destinado a vincular la necesidad de adaptación local con la necesidad de que el proceso general de aplicación de políticas cuente con un grado aceptable de uniformidad y eficiencia. Puntualmente, puede ayudar a formular enfoques que se adapten mejor a cada caso y sean coherentes con los principios establecidos por las Directrices.

5

Anexos





5. Anexos

5.1 Anexo 1. Glosario

Conjunto de derechos

Un conjunto de derechos puede incluir derechos de uso (por ejemplo, derechos de acceso, extracción y usufructo), así como derechos de control o toma de decisiones (por ejemplo, derechos de gestión, exclusión y alienación). La propiedad suele considerarse como el derecho de controlar un recurso de manera exclusiva. Un conjunto de derechos puede pertenecer de manera permanente o temporal al grupo, quien puede renegociarlo de manera periódica y hacer acuerdos al respecto. Los derechos de tenencia de propiedades comunales pueden superponerse en tiempo y en espacio geográfico. Para que los grupos puedan proteger sus derechos de tenencia de propiedades comunales, es fundamental contar con el derecho de excluir a quienes vienen de fuera de usar el recurso, ya que el consumo de los recursos comunales suscita a la competencia.

Derechos colectivos

Las propiedades comunales pueden ser propiedad colectiva o pertenecer a un grupo o una comunidad. Estos recursos naturales de propiedad colectiva pueden distinguirse de los recursos que posee una persona o familia de manera individual. El término “comunal” suele utilizarse para hacer referencia a toda una zona o territorio perteneciente a una comunidad, incluidos tanto propiedades comunales de uso colectivo como recursos de propiedad individual.

Propiedades comunales

El término “propiedades comunales” significa que un grupo de personas (a menudo entendido como “una comunidad”) utiliza y administra recursos naturales como la tierra, las pesquerías, los bosques y las masas de agua de manera colectiva como propiedad comunal. Los miembros del grupo, a los que se conoce como titulares de derechos, pueden poseer múltiples conjuntos flexibles y diversos de derechos de tenencia del recurso comunal. También pueden poseer derechos de propiedad colectiva del mismo.

Comunidad

En un sentido amplio, por comunidad se entiende una unidad social y geográfica compleja con distintos tipos de miembros que tienen algo en común, como una historia, una

identidad cultural, un parentesco o una autoridad compartidos, una profesión, normas comunes de acceso y uso de los recursos naturales o una ocupación común de un territorio o zona geográfica. Los límites sociales y geográficos de una comunidad pueden ser flexibles y volver a negociarse y adaptarse con el tiempo.

Sistemas consuetudinarios de tenencia

En muchos países, las propiedades comunales se rigen por medio de diversos sistemas de tenencia consuetudinaria. La tenencia consuetudinaria hace referencia a sistemas de derivación local con normas, reglamentos, instituciones, prácticas y procedimientos que han evolucionado con el tiempo y el uso. Los sistemas de tenencia consuetudinaria han adquirido legitimidad social y son las comunidades locales las que los negocian, mantienen y modifican.

Legítimos

En las Directrices se establece lícitamente que los derechos “legítimos” no son solo aquellos derechos de tenencia reconocidos formalmente por el derecho nacional, sino aquellos que son legítimos gracias a una gran aceptación social a nivel local, si bien (todavía) no están reconocidos ni amparados jurídicamente por la ley.

5.2 Anexo 2. ¿Cómo fue elaborada la presente guía técnica?

Siguiendo el enfoque de las negociaciones que tuvieron lugar para elaborar las Directrices, esta guía fue elaborada a través de un proceso inclusivo de múltiples partes interesadas que comprendió a un Grupo de prueba, así como los participantes de varios talleres internacionales de discusión y consulta. El proceso fue complementado por un examen de la bibliografía y una amplia gama de ejemplos proporcionados por las partes interesadas, para garantizar que las estrategias sugeridas se basaran en experiencias y conclusiones empíricas.

El Grupo de prueba estuvo compuesto por 21 expertos internacionales en propiedades comunales procedentes de la sociedad civil, el entorno científico y los gobiernos, todos ellos dedicados a los sectores de la tierra, la pesca y los bosques. Desde el principio, respaldó la elaboración de la guía en términos de contenidos y metodología, por medio de su participación en talleres internacionales y en forma de observaciones escritas en versiones preliminares.

Se celebraron las siguientes reuniones y talleres internacionales de discusión y consulta:

2 de julio de 2014, Berlín (Alemania)

Taller internacional celebrado en el contexto de la Conferencia anual sobre las Políticas contra el Hambre, del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania en cooperación con el Instituto Alemán de Derechos Humanos. En él participaron 20 partes interesadas internacionales, principalmente de OSC, pero

también del ámbito gubernamental y científico, provenientes de los siguientes países: Alemania, Bolivia, Burkina Faso, Ecuador, Etiopía, Filipinas, Ghana, Irán, Kenya, Nicaragua, Senegal, Sierra Leona, Uruguay y Viet Nam. En él se debatió sobre el concepto inicial y se realizó un esbozo de la guía; se recopilaron e intercambiaron desafíos y estrategias para reconocer, proteger y respaldar los derechos de tenencia de propiedades comunales.

29–30 de julio de 2014, Potsdam (Alemania)

Taller internacional sobre orientaciones estratégicas para fortalecer las propiedades comunales, donde

se debatieron estrategias e intercambiaron experiencias y casos a favor del reconocimiento, la protección y el apoyo de los derechos de tenencia de propiedades comunales, así como la manera en que las Directrices podían prestarles su apoyo.

10–11 de noviembre de 2014, Addis Abeba (Etiopía)

Taller regional africano en el contexto de la Conferencia inaugural

sobre política agraria en África de la Iniciativa sobre políticas agrarias y con el amable apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional. Más de 30 representantes de la sociedad civil y organizaciones de investigación africanas, el gobierno e instituciones financieras internacionales debatieron e intercambiaron estrategias, prácticas y experiencias para el reconocimiento, la protección y el apoyo de los derechos de tenencia de propiedades comunales en el contexto africano, donde estas revisten vital importancia. Además, se llevaron a cabo entrevistas individuales durante la conferencia y posteriormente con el propósito de realizar un seguimiento de los aspectos concretos que habían planteado las partes interesadas.

12 de noviembre de 2014, Addis Abeba (Etiopía)

Acto paralelo durante la Conferencia sobre política agraria en África, donde

cinco participantes del taller compartieron las estrategias recomendadas y, junto a unos 60 expertos africanos e internacionales en políticas, investigación y prácticas, se dedicaron de manera intensiva a estudiar la manera de respaldar los derechos de tenencia de propiedades comunales de acuerdo con las Directrices y el Marco de acción y directrices sobre política agraria en África.

23–24 de abril de 2015, Berlín (Alemania)

Taller internacional en el contexto de la Semana mundial de los suelos 2015, destinado a examinar el primer

borrador de la presente guía técnica y mantener debates al respecto.

2 de octubre de 2015, Berna (Suiza)

Reunión internacional para terminar la guía y debatir estrategias de alcance, celebrada en el contexto de la conferencia titulada

“De la retórica a la acción: ampliar la escala de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades a las tierras y los recursos”, organizada por la Iniciativa de Derechos y Recursos, Oxfam, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Helvetas.

5.3 Anexo 3. Bibliografía y recursos

- Agrawal, A.** 2003. Sustainable Governance of Common-Pool Resources: Context, Methods, and Politics. En *Annual Review of Anthropology*, 32(1): págs. 243-262.
- Alden Wily, L.** 2008a. Custom and Commonage in Africa: Rethinking the Orthodoxies. *Land Use Policy*, 25(1): págs. 43-52.
- Alden Wily, L.** 2008b. *Whose Land Is It? Commons and Conflict States: Why the Ownership of the Commons Matters in Making and Keeping Peace*. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_2012_Liberia_Course_Module_2_Whose_Land_Wily.pdf)
- Alden Wily, L.** 2011a. *Accelerate legal recognition of commons as group-owned private property to limit involuntary land loss by the poor*. Nota de orientación. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC). (Disponible en: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2_PBs_commons.pdf)
- Alden Wily, L.** 2011b. *The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC). (Disponible en: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/WILY_Commons_web_11.03.11.pdf)
- Alden Wily, L.** 2012. The Status of Customary Land Rights in Africa Today. En *Rights to Resources in Crisis: Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa*. Informe 4 de 5. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: <http://www.rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf>)
- Almeida, F., Borrini-Feyerabend, G., Garnett, S., Jonas, H.C., Jonas, H.D., Kothari, A., Lee, E., Lockwood, M., Nelson, F. y Stevens, S.** 2015. *Collective Land Tenure and Community Conservation: Exploring the linkages between collective tenure rights and the existence and effectiveness of territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities (ICCAs)*. Documento complementario a la nota de orientación n.º 2 del Consorcio TICCA. Teherán, Consorcio TICCA en colaboración con Maliasili Initiatives y Cenesta. (Disponible en: <http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/ICCA-Briefing-Note-2-collective-tenure.pdf>)
- Andersen, K.E.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property resources in Asia: lessons from experiences in selected countries*. Documento de trabajo de la FAO sobre tenencia de la tierra 20. Roma, FAO. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-am658e.pdf>)
- Anseeuw, W. y Alden, C.** eds. 2010. *The Struggle over Land in Africa: Conflicts, Politics & Change*. Pretoria, HSRC Press. (Disponible en: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2275&cat=34&page=1>)
- Bomuhangi, A., Doss, C. y Meinzen-Dick, R.** 2011. *Who Owns the Land? Perspectives from Rural Ugandans and Implications for Land Acquisitions*. Documento de debate del IFPRI 01136. Washington D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (Disponible en: <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/126766/filename/126977.pdf>)
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M.T., Kothari, A. y Renard, Y.** 2004. *Sharing Power: Learning-by-Doing in Co-Management of Natural Resources throughout the World*. Teherán, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)/Comisión de Políticas Ambientales, Económicas y Sociales/Reunión de Coordinación de los Grupos de Trabajo y Cenesta. (Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/sharing_power.pdf)

- Bromley, D.W., Feeny, D., McKean, M.A., Peters, P., Gilles, J., Oakerson, R., Runge, C.F. y Thomson, J.** (eds). 1992. *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San Francisco (EE.UU.), Institute for Contemporary Studies.
- Brown, J. y Gallant, G.** 2014. *Engendering Access to Justice: Grassroots women's approaches to securing land rights*. Nueva York (EE.UU.), Comisión Huairou, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Disponible en: https://huairou.org/sites/default/files/EngenderingAccesstoJustice_web2014.pdf)
- Cangelosi, E. y Pallas, S.** 2014. *Securing Women's Land Rights: Learning from successful experiences in Rwanda and Burundi*. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y Women's Land Rights Initiative (Iniciativa para los derechos de las mujeres a la tierra). (Disponible en: http://www.rwandawomennetwork.org/IMG/pdf/r-wlr-securing-women-land-rights_web_en__0.pdf)
- CAPRI (Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad).** 2010. *Resources, Rights and Cooperation: A Sourcebook on Property Rights and Collective Action for Sustainable Development*. Washington D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. (Disponible en: http://capri.cgiar.org/files/pdf/Resources_Rights_Cooperation_full.pdf)
- Centro para las Personas y los Bosques.** 2014. *Stories of Change 2008–2013*. Bangkok (Tailandia), Centro para las Personas y los Bosques. (Disponible en: <http://www.recoftc.org/reports/stories-change-2008-2013-and-annual-report-2012-2013>)
- Clarke, R.A.** 2009. *Securing Communal Land Rights to Achieve Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: A Critical Analysis and Policy Implications*. Law, Environment and Development Journal 5(5): págs. 132-51.
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.** 2015a. *Asociaciones de tierra comunal recaman indemnizaciones por inversiones en sus territorios*. Estudio de caso de la base de datos de buenas prácticas de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. (Disponible en: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/c0043-ula-uganda-esp-v20150418.pdf>)
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.** 2015b. *Arreglo contractual innovador para el manejo comunitario de pastizales aumenta los ingresos y reduce la degradación*. Estudio de caso de la base de datos de buenas prácticas de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. (Disponible en: <http://www.landcoalition.org/es/regions/asia/goodpractice/arreglo-contractual-innovador-para-el-manejo-comunitario-de-pastizales-aumenta-los>)
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.** 2015c. *Mobilisation, mapping and legal action help indigenous community oppose mining activities*. Estudio de caso de la base de datos de buenas prácticas de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. (Disponible en: <http://www.landcoalition.org/en/bestpractice/mobilisationmapping-and-legal-action-help-indigenous-community-oppose-mining>)
- Comisión Huairou.** 2014. *Victory in Land Title Struggle! Community in Recife, Brazil Granted Land Titles After 5 Decades of Grassroots Organizing*. Nueva York (EE.UU.), Comisión Huairou. (Disponible en: <https://huairou.org/victory-land-title-Espaco-Feminista-recife-brazil-landtitles-5-decades-grassroots>)
- Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres.** 2008. *Making the Law Work for Everyone*. Nueva York (EE.UU.), Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres

- y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_II.pdf)
- Cotula, L.** ed. 2007. *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa*. Londres y Roma, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) y FAO. (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/12537IIED.pdf>)
- Cotula, L., Odhiambo, M.O., Orwa, N. y Muhanji, A.** 2005. *Securing the commons in an era of privatisation: policy and legislative challenges*. Resumen de las conclusiones del Segundo taller internacional de la red para el gobierno conjunto, Nakuru (Kenya), 25–28 de octubre de 2004. Securing the commons No.10. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/9556IIED.pdf>)
- Cotula, L., Oya, C., Codjoe, E.A., Eid, A., Kakraba-Ampeh, M., Keeley, J., Kidewa, A.L., Makwarimba, M., Seide, W.M., Nasha, W.O., Asare, R.O. y Rizzo, M.** 2014. Testing Claims about Large Land Deals in Africa: Findings from a Multi-Country Study. *The Journal of Development Studies*, 50(7). (Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00220388.2014.901501>)
- Consejo de Ministros de Mozambique.** 1998. *Decreto n.º 66/98 sobre las regulaciones de la Ley de tierras, 8 de diciembre de 1998*. Moputo, Mozlegal. (Disponible en: http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=025941&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL)
- Cousins, B.** 2009. *Potential and pitfalls of 'communal' land tenure reform: experience in Africa and implications for South Africa*. Documento para la conferencia del Banco Mundial 'Land Governance in support of the MDGs: Responding to new challenges', Washington D.C., 9–10 de marzo de 2009. Washington D.C., Banco Mundial. (Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/B_Cousins.doc)
- CSA.** 2014. *Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios*. Roma, CSA.
- Cuskelly, K.** 2011. *Customs and Constitutions: state recognition of customary law around the world*. Bangkok (Tailandia), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). (Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/2011-101.pdf>)
- Dietz, T., Ostrom, E. y Stern, P.C.** 2003. The Struggle to Govern the Commons. En *Science* 302 1907(2003): págs. 1907-12. (Disponible en: <http://www.eebweb.arizona.edu/courses/ecol206/dietz%20et%20al.%202003%20the%20struggle%20to%20govern%20the%20commons.pdf>)
- Dolšák, N. y Ostrom, E.** eds. 2003. *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptation*. Cambridge (EE.UU.), MIT Press.
- FAO.** 2002. *Law-making in an African context: the 1997 Mozambican land law*. Documento legislativo en línea de la FAO n.º 26. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-bb059e.pdf>)
- FAO.** 2007. *Right to food: lessons learned in Brazil*. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-a1331e.pdf>)
- FAO.** 2009. *Participatory land delimitation: an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation*. Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra n.º 13. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-ak546e.pdf>)

- FAO.** 2010. *Statutory recognition of customary land rights in Africa: An investigation into best practices for lawmaking and implementation*. Estudio legislativo de la FAO n.º 105. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/i1945e/i1945e01.pdf>)
- FAO.** 2011. *Communal tenure and the governance of common property resources in Asia: lessons from experiences in selected countries*. Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra n.º 20. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-am658e.pdf>)
- FAO.** 2012. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/i3028s/i3028s.pdf>)
- FAO.** 2012. *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*. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>).
- FAO.** 2013 a. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 1. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3114s/i3114s.pdf>)
- FAO.** 2013b. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal. Una guía práctica*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 2. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3249s.pdf>)
- FAO.** 2013c. *Implementing improved tenure governance in fisheries. A technical guide to support the implementation of the voluntary guidelines for the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia, versión preliminar. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/018/i3420e/i3420e.pdf>)
- FAO.** 2014a. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado. Orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 3. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3496s.pdf>)
- FAO.** 2014b. *When the law is not enough: Paralegals and natural resources governance in Mozambique*. Estudio legislativo de la FAO n.º 110. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3694e.pdf>)
- FAO.** 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas. Guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con 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, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 4. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4998e.pdf>)
- FAO.** 2016b. *La gobernanza responsable de la tenencia y la legislación: una guía práctica para abogados y proveedores de servicios jurídicos*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 5. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>)
- FAO y OIMT.** 2005. *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal*. Estudio FAO Montes n.º 145. Roma y Yokohama (Japón): FAO y Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/008/a0146s/a0146s00.htm>)
- Fitzpatrick, D.** 2005. 'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure. En *Development and Change* 36(3): págs. 449-75.

- FIDA.** 2008. *Improving access to land and tenure security*. Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Flintan, F.** 2012. *Making rangelands secure: Past experience and future options*. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC). (Disponible en: http://landportal.info/sites/landportal.info/files/rangelands_bookcover_30.1.121.pdf)
- Fuys, A., Mwangi, E. y Dohrn, S.** 2008. *Securing Common Property Regimes in a Globalizing World: Synthesis of 41 Case Studies on Common Property Regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America*. The ILC 'Knowledge for Change' Series. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC). (Disponible en: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/ilc_securing_common_property_regimes_e.pdf)
- Global Witness, The Oakland Institute y Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.** 2012. *Dealing with Disclosure: Improving Transparency in Decision-Making over Large-Scale Land Acquisitions, Allocations and Investments*. Oakland (EE.UU.), The Oakland Institute. (Disponible en: http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Dealing_with_disclosure.pdf)
- Hara, M.** 2014. *Securing Small-Scale Fishing Rights in South Africa*. Contribución al taller del Instituto de estudios avanzados sobre sostenibilidad titulado, 'Sharing Practices to Recognize and Support Commons and Collective Tenure Rights'. Addis Abeba, 10–11 de noviembre de 2014. No publicado.
- Hardin, G.** 1968. The Tragedy of the Commons. En *Science* 162: págs. 1243-48. (Disponible en: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>)
- IIED.** 2002. *Making land rights more secure: international workshop for researchers and policy makers*. Ouagadougou, 19–21 de marzo de 2002. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/9251IIED.pdf>)
- Iniciativa de Derechos y Recursos.** 2012. *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: <http://www.rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/whattrightsnovember13final.pdf>)
- Iniciativa de Derechos y Recursos.** 2015. *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_web.pdf)
- Iniciativa de Derechos y Recursos y Tebtebba (Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación en Materia de Políticas y para la Educación).** 2014. *Reconociendo derechos indígenas y comunitarios: pasos prioritarios para promover el desarrollo y mitigar el cambio climático*. Resumen informativo de la Iniciativa de Derechos y Recursos. Washington D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos. (Disponible en: <http://rightsandresources.org/es/publication/recognizing-indigenous-and-community-rights-priority-steps-toadvance-development-and-mitigate-climate-change/#.V4p5W7h96Cg>)
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.** 2014. *The IISD guide to negotiating investment contracts for farmland and water*. Winnipeg (Canadá), Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (Disponible en: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-guide-negotiating-investment-contracts-farmland-water_1.pdf)
- Knight, R.** 2015. "We are looking at gold and calling it rock": Supporting communities to calculate the replacement costs of their communal lands and natural resources. Artículo publicado en el blog *People, Space, Deliberation* del Banco Mundial. (Disponible en:

<http://blogs.worldbank.org/publicsphere/we-are-looking-gold-and-calling-it-rock-supporting-communities-calculate-replacement-costs-their>

- Knight, R.** Sin fecha. *For Responsible Mapping of Community Land, Create Accountable Land Governance*. Washington D.C., Focus on Land in Africa (iniciativa conjunta del Instituto de Recursos Mundiales y Landesa). (Disponible en: <http://www.focusonland.com/for-comment/for-responsible-mapping-of-community-land-create-accountable-land-governance/?keywords=common+land>)
- Knight, R., Adoko, J., Auma, T., Kaba, A., Salomao, A., Siakor, S. y Tankar, I.** 2012. *Protecting Community Lands and Resources: Evidence from Liberia, Mozambique and Uganda*. Washington D.C. y Roma, Namati y Organización Internacional de Derecho del Desarrollo. (Disponible en: http://namati.org/wp-content/uploads/2012/06/protecting_community_lands_resources_interexsum_FW.pdf)
- Knight, R., Adoko, J. y Eilu, T.A.** 2013. *Protecting Community Lands and Resources: Evidence from Uganda*. Washington D.C., Kampala y Roma: Namati, Land and Equity Movement of Uganda (LEMU) y Organización Internacional de Derecho del Desarrollo. (Disponible en: <https://namati.org/resources/protecting-community-lands-and-resources-evidence-from-uganda/>)
- Kurien, J.** 2009. *Lights, camera, action!* Informe SAMUDRA n.º 53. Chennai (India), Colectivo Internacional en Apoyo de los Pescadores. (Disponible en: <http://www.icsf.net/en/samudra/article/EN/53-3340-Lights,-Camera,.html>)
- Kurien, J., Nam, S. y Onn, M.S.** 2006. *Cambodia's aquarian reforms: the emerging challenges for policy and research*. Phnom Penh, Instituto de Desarrollo y de Investigación Pesquera de Agua Dulce (IFReDI), del Departamento de Pesca.
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P.** 2008. *Tenure Rights and Beyond: Community Access to Forest Resources in Latin America*. Documento ocasional n.º 50. Bogor (Indonesia), Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR). (Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-50.pdf)
- Lavigne Delville, P.** 2007. Changes in 'Customary' Land Management Institutions: Evidence from West Africa. En L. Cotula, ed. *Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa*. págs. 35–50. Londres y Roma, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) y FAO.
- McKean, M.A.** 2000. Common Property: What Is It, What Is It Good For, and What Makes It Work? En C.C. Gibson, M.A. McKean y E. Ostrom, eds. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge (EE.UU.) y Londres, MIT Press.
- Meinzen-Dick, R., Mwangi, E. y Dohrn, S.** 2006. *Securing the Commons*. Nota de orientación n.º 4. Informe de investigación del CAPRI. Washington D.C., Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR): Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI), Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (Disponible en: <http://ebrary.ifpri.org/utills/getdownloaditem/collection/p15738coll2/id/32844/filename/32844.pdf/mapsto/pdf>)
- Merino, L. y Martínez, A.E.** 2014. *Rights, Pressures and Conservation in Forest Regions of Mexico: The results of a survey on the conditions of community forests*. Presentado en el IV Taller sobre teoría política y análisis de políticas, Universidad de Indiana, mayo de 2009. Universidad de Indiana/Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. (Disponible en: http://www.indiana.edu/~wow4/papers/merino_martinez_wow4.pdf)

- Mosimane, A.W., Breen, C. y Nkhata, B.A.** 2012. Collective identity and resilience in the management of common pool resources. En *International Journal of the Commons* 6(2): págs. 344-362. (Disponible en: <https://www.thecommonsjournal.org/articles/10.18352/ijc.298/>)
- Mutisi, M.** 2012. Local conflict resolution in Rwanda: The case of *abunzi* mediators. En M. Mutisi y K. Sansculotte-Greenidge, eds. *Integrating Traditional and Modern Conflict Resolution: Experiences from Selected Cases in Eastern and the Horn of Africa*. Africa Dialogue Monograph Series No.2/2012. Durban (Sudáfrica), African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). (Disponible en: <http://www.accord.org.za/publication/integrating-traditional-and-modern-conflict-resolution/>)
- Mwangi, E. y Dohrn, S.** 2006. *Biting the bullet: how to secure access to drylands resources for multiple users?* Documento de trabajo del CAPRI n.º 47. Washington D.C., Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI), Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (Disponible en: https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Mwangi.pdf)
- Mwangi, E. y Dohrn, S.** 2008. Securing access to drylands resources for multiple users in Africa: a review of recent research. En *Land Use Policy* 25(2): págs. 240-48. (Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837707000646>)
- Natural Justice y NAMATI.** 2013. *Building Strategies for Community Land and Natural Resource Protection*. A Report of the Africa Regional Symposium for Community Land and Natural Resource Protection. Provincia Occidental del Cabo, Sudáfrica, 5-7 de noviembre de 2013. (Disponible en: <https://namati.org/resources/building-strategies-for-community-land-and-natural-resource-protection/>)
- Ngaido, T. y McCarthy, M.** 2004. Institutional options for managing rangelands. En E. Mwangi, ed. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development*. Informe de investigación del CAPRI. Washington D.C., Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR): Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI), Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (Disponible en: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3683/brief_dryl.pdf)
- Niamir-Fuller, M.** 2005. Managing mobility in African rangelands. En E. Mwangi, ed. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development*. Informe de investigación del CAPRI. Washington D.C., Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR): Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI), Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (Disponible en: http://landportal.info/sites/landportal.info/files/collective_action_and_propoerty_rights-capri.pdf)
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York (EE.UU.), Cambridge University Press.
- Polack, E., Cotula, L., Blackmore, E. y Guttal, S.** 2014. *Agricultural investments in Southeast Asia: legal tools for public accountability*. Report from a regional lesson-sharing workshop, Bangkok (Tailandia), marzo de 2013. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/12573IIED.pdf>)
- Pomeroy, R.S., Katon, B.M. y Harkes, I.** 2001. Conditions affecting the success of fisheries co-management: lessons from Asia. En *Marine Policy* 25(3): págs. 197-208. (Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X01000100>)
- Pritchard, J., Lesniewska, F., Lomax, T., Ozinga, S. y Morel, C.** 2013. *Securing community land and resource rights in Africa: A guide to legal reform and best practices*. FERN UK, Fern

- Brussels, Programa para los Pueblos de los Bosques, ClientEarth y Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente. (Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguideenglishjan2014.pdf>)
- Procurador del Común de Castilla y León.** 2011. *Los bienes y aprovechamientos comunales en Castilla y León*. León (España), Procurador del Común de Castilla y León. (Disponible en: https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1324032765.pdf)
- Quan, J.** 2007. Changes in Intra-Family Land Relations. En L. Cotula, ed. *Changes in 'Customary' Land Tenure Systems in Africa*, págs. 51–63. Londres y Roma, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) y FAO. (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/12537IIED.pdf>)
- Quizon, A.B.** 2013. *Land Governance in Asia: Understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context*. Framing the Debate Series, No. 3. Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC). (Disponible en: http://searice.org.ph/wp-content/uploads/2013/06/r-en_web_framing-the-debate-vol-3.pdf)
- Rappocciolo, F.** 2012. *Rehabilitating rural Burundi through 'legal clinics.'* Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (Disponible en: <http://operations.ifad.org/documents/654016/4a307010-3afa-4635-a577-a91f6a12d9c7>)
- República de Mozambique.** 1997. Ley de tierras n.º 19/97 del 1.º de octubre. (Disponible en: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/moz15369E.pdf>)
- Sandefur, J., Siddiqi, B. y Varvaloucas, A.** 2014. *Law Without Lawyers: Improving Access to Justice in Liberia and Sierra Leone*. Nota de orientación 3030. Londres, International Growth Centre. (Disponible en: <http://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/04/Sandefur-Et-Al-2012-Policy-Brief.pdf>)
- Shrumm, H. y Jonas, H.** eds. 2012. *Protocolos Comunitarios Bioculturales: Kit de Herramientas para Facilitadores Comunitarios*. Ciudad del Cabo, Natural Justice. (Disponible en: <http://www.community-protocols.org/toolkit>)
- Ujamaa Community Resource Team.** 2010. *Participatory Land Use Planning as a Tool for Community Empowerment in Northern Tanzania*. Gatekeeper Series No. 147. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED). (Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/14608IIED.pdf>)
- PNUD.** 2012. *Coopetárcoles, Costa Rica*. Estudios de caso de la Iniciativa Ecuatorial. Nueva York (EE.UU.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Disponible en: http://www.equatorinitiative.org/images/stories/winners/61/casestudy/case_1348152233.pdf)
- Wilusz, D.** 2010. *Quantitative Indicators for Common Property Tenure Security*. Roma y Washington D.C.: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Programa para todo el sistema del CGIAR sobre acción colectiva y derechos de propiedad (CAPRI). (Disponible en: <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/web.pdf>)
- Windfuhr, M.** De próxima publicación. *Implementing the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Land, Forests and Fisheries: What Needs to Be Done? Obligations of States at Home and Abroad, Responsibilities of Private Actors*. Estudio/documento preliminar para ActionAid.

Las valiosas aportaciones y debates que tuvieron lugar en los siguientes talleres también contribuyeron a la realización de la presente guía técnica:

Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad. 2014a. *Using the Voluntary Guidelines to Secure the Commons*. Informe del Taller del Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad/Instituto Alemán de Derechos Humanos, Berlín, 2 de julio de 2014. Postdam (Alemania), Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad.

Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad. 2014b. *Strategic Guidance to Strengthen the Commons*. Informe del Taller del Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad, Postdam (Alemania), 29–30 de julio de 2014. Postdam (Alemania), Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad.

Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad. 2014c. *Sharing Practices to Recognize and Support Commons and Collective Tenure Rights*. Informe del Taller del Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad, Addis Abeba (Etiopía), 10–11 noviembre de 2014. Postdam (Alemania), Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad.

Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad. 2014d. *A commons conversation*. Película, disponible en <https://vimeo.com/109114444>. Postdam (Alemania), Instituto de estudios avanzados de sostenibilidad.

Instrumentos internacionales en apoyo a los derechos de tenencia de propiedades comunales

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y las Directrices Akwé: Kon
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- Principios de la FAO para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios
- Directrices voluntarias de la FAO para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza
- Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
- Marco de acción y directrices sobre política agraria en África
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Declaración Universal de Derechos Humanos

Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 1. Roma.

FAO. 2013. *Mejorando la gobernanza de la tenencia forestal. Una guía práctica.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 2. Roma.

FAO. 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 3. Roma.

FAO. 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas: guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con 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, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 4. Roma.

FAO. 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y proveedores de servicios jurídicos.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 5. Roma.

FAO. 2016. *Improving governance of pastoral lands: implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Governance of tenure technical guide No. 6. Rome.

FAO. 2016. *Gobernanza responsable de la tenencia: Guía técnica para inversionistas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N.º 7. Roma

Millones de personas de todo el mundo dependen de recursos naturales, como la tierra, la pesca y los bosques, que se utilizan de manera colectiva como propiedades comunales. Estas son fundamentales para la cultura, el bienestar y la identidad cultural. Como fuente de alimentos e ingresos, constituyen una importante red de seguridad, en particular para las personas más vulnerables y marginadas. 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 representan una oportunidad sin precedentes para reconocer y garantizar los derechos de tenencia de las propiedades comunales. En esta guía se ofrecen 12 estrategias en tres esferas de

acción: el reconocimiento y el amparo jurídicos de los derechos de tenencia de propiedades comunales, una aplicación efectiva tanto por parte de los Estados como de las comunidades y la prestación de apoyo a estas últimas para que puedan gozar de sus derechos. Por medio de estas estrategias interrelacionadas, siete casos ilustrativos de prácticas de todo el mundo y pasos metodológicos para su adaptación a nivel local y nacional, la guía pretende inspirar a los Estados, las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores competentes para que marquen la diferencia y contribuyan a un cambio transformador haciendo realidad la gobernanza responsable de los derechos de tenencia de propiedades comunales.



ISBN 978-92-5-309483-7



9 7 8 9 2 5 3 0 9 4 8 3 7

16381ES/1/01.17