



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**Observación general núm. 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales*****I. Introducción**

1. La tierra es esencial para la efectividad de una serie de derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para erradicar el hambre y la pobreza y garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado, puede ser determinante que las personas y las comunidades tengan acceso a la tierra, la usen y la controlen de forma segura y equitativa. El uso sostenible de la tierra es esencial para garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible y para promover el derecho al desarrollo, entre otros derechos. En muchas partes del mundo, la tierra no es solo un recurso para producir alimentos, generar ingresos y crear viviendas, sino que también constituye la base de prácticas sociales, culturales y religiosas y del disfrute del derecho a participar en la vida cultural. Al mismo tiempo, es importante que existan sistemas seguros de tenencia de la tierra para proteger el acceso de las personas a la tierra y garantizar así sus medios de subsistencia y evitar y gestionar los conflictos.

2. Sin embargo, la forma en que la tierra se usa y gestiona en la actualidad no facilita el ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto. A continuación se indican los factores que más contribuyen a esta tendencia:

a) El aumento de la competencia por el acceso a la tierra y el control sobre esta. La tendencia a largo plazo de la gran demanda de tierras y la rápida urbanización que está teniendo lugar en la mayoría de las regiones del mundo han afectado de manera considerable a los derechos de muchas personas, en particular de los campesinos, las comunidades rurales, los pastores, los pescadores y los pueblos indígenas, así como de las personas que viven en la pobreza en las zonas urbanas;

b) En las ciudades, la financierización del mercado de la vivienda ha llevado a distintos grupos a competir por tener acceso a la tierra y control sobre esta y ha fomentado la especulación y la inflación, lo que afecta a los derechos de las personas que se han quedado atrás a un nivel de vida adecuado y a una vivienda adecuada;

c) En las zonas rurales, la competencia por la tierra cultivable a causa del crecimiento demográfico, la urbanización, los proyectos de explotación a gran escala y el turismo ha afectado considerablemente a los medios de subsistencia y los derechos de las poblaciones rurales;

d) La degradación de las tierras debido a la sobreexplotación, la gestión deficiente y la insostenibilidad de ciertas prácticas agrícolas ha provocado inseguridad alimentaria y la degradación del agua y está directamente relacionada con el cambio climático y la

* Aprobada por el Comité en su 72º período de sesiones (26 de septiembre a 14 de octubre de 2022).



degradación ambiental, lo que ha hecho que aumente el riesgo de cambios ambientales generalizados, abruptos e irreversibles, entre ellos una desertificación masiva¹;

e) Las medidas de mitigación del cambio climático, como los proyectos de energía renovable a gran escala o las medidas de reforestación, pueden contribuir a estas tendencias si no se gestionan de forma adecuada;

f) Es probable que las tendencias mundiales, como el cambio climático y el consiguiente aumento de la migración interna y transfronteriza, agraven las tensiones por el acceso a la tierra y su uso y tenencia, lo que repercutiría negativamente en los derechos humanos;

g) La falta de marcos jurídicos e institucionales de gestión de la tenencia de la tierra o la debilidad, mala gestión o corrupción de los existentes agravan estos problemas y provocan litigios y conflictos por la tierra, desigualdad social, hambre y pobreza.

3. La preocupación por el acceso a la tierra y el uso y el control de esta ha llevado en los últimos años a la aprobación de una serie de instrumentos internacionales que han influido considerablemente en las leyes y políticas nacionales y han contado con un amplio respaldo de los Gobiernos. En 2004, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional², que contienen varias disposiciones relativas al acceso a los recursos naturales, incluidos la tierra y el agua. En 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial hizo suyas 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 Nacional³, que ya gozan de una gran legitimidad, entre otras cosas, gracias a la naturaleza inclusiva de dicho Comité. En 2014, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial hizo suyos los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios, que abordan, entre otras cosas, las implicaciones de las inversiones agrícolas para los derechos humanos⁴. La Asamblea General aprobó en 2007, en su resolución 61/295, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en 2018, en su resolución 73/165, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, y en ambas reconoció el derecho de esas poblaciones a la tierra. De hecho, la importancia de la tierra para la efectividad de muchos derechos humanos ha llevado a que, al abordar todos los derechos y prerrogativas en relación con la tierra, así como las obligaciones del Estado a ese respecto, algunos académicos, organizaciones de la sociedad civil y relatores especiales consideren que la tierra es un derecho humano. Un ejemplo es el de los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo redactados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado⁵.

4. La presente observación general se ha formulado teniendo en cuenta la experiencia del Comité en su examen de los informes de los Estados partes⁶ y a la luz de sus otras observaciones generales y de sus dictámenes y decisiones sobre comunicaciones. Tiene por objeto aclarar las obligaciones de los Estados en relación con los efectos del acceso a la tierra, así como del uso y el control de esta, en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto, en especial para las personas y los grupos más desfavorecidos y marginados. Así pues, tiene por objeto aclarar las obligaciones específicas enunciadas en el Pacto que guardan relación

¹ Véase Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, *Perspectiva global de la tierra*, 2ª ed. (Bonn, 2022), donde se destaca que entre el 20 % y el 40 % de las tierras de todo el mundo ya están degradadas.

² Véase <https://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.htm>.

³ Véase <https://www.fao.org/documents/card/en/c/2f9b4ab8-8539-5ad4-aa2c-123a90e2c68b>.

⁴ Véase https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf.

⁵ A/HRC/4/18, anexo I.

⁶ El Comité ha hecho referencia a cuestiones relacionadas con la tierra en aproximadamente 50 observaciones finales desde 2001. Véanse, por ejemplo, E/C.12/IND/CO/5, E/C.12/KHM/CO/1, E/C.12/MDG/CO/2 y E/C.12/TZA/CO/1.

con la tierra, en particular en el contexto de los derechos consagrados en los artículos 1, 2, 3, 11, 12 y 15.

II. Disposiciones del Pacto relativas a la tierra

5. El acceso a la tierra, y el uso y control de esta, en condiciones seguras y equitativas pueden afectar directa e indirectamente al disfrute de una serie de derechos consagrados en el Pacto.

6. En primer lugar, la tierra es esencial para garantizar el disfrute del derecho a una alimentación adecuada, ya que se utiliza para la producción de alimentos en las zonas rurales. En consecuencia, el derecho de los usuarios de tierras a una alimentación adecuada puede correr peligro si se les priva de la tierra que utilizan con fines productivos. El artículo 11, párrafo 2 a), del Pacto dispone que los Estados partes, reconociendo la relación entre el derecho a estar protegido contra el hambre y la utilización de los recursos naturales, entre los que figura la tierra, deben perfeccionar o reformar los sistemas agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales. En la observación general núm. 12 (1999) del Comité, relativa al derecho a una alimentación adecuada, y en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional se destaca la importancia del acceso a los recursos productivos como elemento fundamental para asegurar la efectividad del derecho a una alimentación adecuada, en particular en las zonas rurales, donde viven la mayoría de los campesinos y pastores y donde es más probable que la población padezca hambre.

7. En segundo lugar, dado que el acceso a la tierra permite disponer de espacio para establecer una vivienda, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada depende en gran medida de tener un acceso seguro a la tierra. Las personas que no lo tengan corren el riesgo de ser víctimas de desplazamientos y desalojos forzosos que pueden vulnerar su derecho a una vivienda adecuada. El acceso seguro a la tierra en las zonas rurales favorece los derechos a una alimentación y a una vivienda adecuadas, ya que a menudo se construyen viviendas en las tierras destinadas a la producción de alimentos.

8. En tercer lugar, la tierra también guarda una relación directa con el disfrute del derecho al agua. Por ejemplo, el acotamiento de los terrenos comunales priva a las personas de acceso a las fuentes de agua que necesitan para satisfacer sus necesidades personales y domésticas.

9. En cuarto lugar, el uso de la tierra puede afectar al disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental. Por ejemplo, el uso de la tierra a base de plaguicidas, fertilizantes y reguladores del crecimiento vegetal o que produce desechos de origen animal y otros microorganismos ha contribuido a la aparición de diversas enfermedades respiratorias.

10. En quinto lugar, la tierra está estrechamente relacionada, y a menudo de manera intrínseca, con el disfrute del derecho a participar en la vida cultural debido al especial significado espiritual o religioso que tiene para muchas comunidades, por ejemplo por constituir la base de prácticas sociales, culturales y religiosas o de la expresión de la identidad cultural⁷. Es particularmente el caso de los pueblos indígenas y los campesinos y otras comunidades locales que tienen estilos de vida tradicionales.

11. En sexto lugar, la tierra también está estrechamente vinculada al derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto, cuya importancia se destacó en la

⁷ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, comunicación núm. 276/2003, decisión, 46º período ordinario de sesiones, 11 a 25 de noviembre de 2005, párr. 241; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, sentencia, 31 de agosto de 2001, párrs. 148, 149 y 151, y *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, sentencia, 17 de junio de 2005, párrs. 131 y 132; y Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina, *The Islamic Community in Bosnia and Herzegovina v. The Republika Srpska*, causa núm. CH/96/29, decisión, 11 de junio de 1999, párrs. 182 y 187.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986). La libre determinación es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y el fortalecimiento de estos⁸. Los pueblos indígenas solo pueden perseguir libremente su desarrollo político, económico, social y cultural y disponer de sus riquezas y recursos naturales para el logro de sus fines si disponen de tierras o territorios en los que puedan ejercer su libre determinación⁹. La presente observación general se refiere únicamente a la libre determinación interna de los pueblos indígenas, que debe ejercerse de conformidad con el derecho internacional y respetando la integridad territorial de los Estados¹⁰. Así pues, de conformidad con su derecho a la libre determinación interna, se deberá respetar la propiedad colectiva de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, por lo que los Estados partes están obligados a demarcar y proteger esas tierras y territorios.

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

A. No discriminación, igualdad y grupos o personas que requieren especial atención

12. Los artículos 2, párrafo 2, y 3 del Pacto imponen a los Estados partes la obligación de erradicar todas las formas de discriminación y conseguir la igualdad sustantiva¹¹. Por consiguiente, los Estados partes deberán realizar exámenes periódicos para asegurarse de que las leyes y políticas nacionales no discriminen a nadie por ninguno de los motivos prohibidos. También deben adoptar medidas específicas, incluidas leyes, destinadas a eliminar toda discriminación contra entidades públicas y privadas en relación con los derechos recogidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra. En particular, las mujeres, los pueblos indígenas, los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales merecen una atención especial, ya sea porque han sufrido tradicionalmente discriminación para acceder a la tierra, usarla y controlarla o por su particular relación con esta.

1. Mujeres

13. Las mujeres figuran entre los grupos que más dificultades tienen para acceder a la tierra, usarla y controlarla y que más sufren las consecuencias de su mala gestión, lo cual puede socavar los derechos que las asisten en virtud del Pacto y hacer que sufran discriminación, incluida discriminación interseccional. En varias de sus observaciones finales, el Comité ha destacado especialmente que las mujeres sufren discriminación en la seguridad de la tenencia de la tierra, el acceso a la tierra y el uso y control de esta, los bienes gananciales y las sucesiones, y se ven excluidas de los procesos decisorios, entre otros en el contexto de las formas comunales de tenencia de la tierra¹². En su observación general núm. 16 (2005), el Comité señala que las mujeres tienen derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con los

⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 12 (1984), párr. 1.

⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, preámbulo y arts. 10 y 26.

¹⁰ *Käkkäljärvi y otros c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párrs. 7 y 8.

¹² Con respecto a la discriminación en relación con el acceso a la tierra, en particular el acceso y la propiedad, véanse, por ejemplo, [E/C.12/GIN/CO/1](#), [E/C.12/CMR/CO/4](#), [E/C.12/MLI/CO/1](#), [E/C.12/NER/CO/1](#), [E/C.12/ZAF/CO/1](#) y [E/C.12/CAF/CO/1](#). Por lo que se refiere al muy escaso número de mujeres que poseen tierras, véase, por ejemplo, [E/C.12/ZAF/CO/1](#). En cuanto al derecho y la práctica tradicionales y consuetudinarios que privan a las mujeres de sus derechos de sucesión y propiedad, véanse, por ejemplo, [E/C.12/BEN/CO/3](#), [E/C.12/CMR/CO/4](#), [E/C.12/ZAF/CO/1](#), [E/C.12/NER/CO/1](#) y [E/C.12/CAF/CO/1](#). En lo que respecta a las actitudes patriarcales y basadas en estereotipos, véase, por ejemplo, [E/C.12/NER/CO/1](#).

hombres y a acceder a los recursos necesarios a tal efecto (párr. 28)¹³. En su observación general núm. 12 (1999), el Comité reconoce la importancia del acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras (párr. 26)¹⁴.

14. Para las mujeres, la tierra es un recurso fundamental que les permite satisfacer sus necesidades de subsistencia y acceder a otros bienes y servicios, como el crédito. La tierra también es importante para mejorar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar y en instituciones rurales que puedan reforzar su poder de decisión y su influencia en lo que respecta a los derechos y recursos colectivos. Además, el reconocimiento de la propiedad a las mujeres mejora el bienestar de sus hijos y aumenta su acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. También reduce la exposición de las mujeres a la violencia, en parte porque, cuando estas tienen seguridad en el acceso a la tenencia, pueden huir más fácilmente de la violencia doméstica y buscar protección, y porque refuerza la seguridad de su hogar, su confianza en sí mismas y su autoestima y su participación en la toma de decisiones, y les permite recibir más apoyo de la sociedad, la familia y la comunidad¹⁵. Así pues, en caso de reforma agraria o de redistribución de la tierra, debe respetarse cuidadosamente el derecho de las mujeres, con independencia de su estado civil, a beneficiarse de esa redistribución en igualdad de condiciones con los hombres. Los Estados también deben vigilar y regular el derecho consuetudinario, que en muchos países tiene un peso considerable en la gestión territorial, para proteger los derechos de las mujeres y las niñas afectadas por los preceptos tradicionales de primogenitura masculina en la herencia.

15. No obstante, sigue habiendo leyes y costumbres sociales que vulneran de manera flagrante los derechos de las mujeres reconocidos en el Pacto, como las que establecen que, a la muerte de un hombre, su tierra pasa a manos de sus hijos varones y no a su viuda ni a sus hijas¹⁶. Para que las mujeres disfruten de los derechos consagrados en el Pacto en igualdad de condiciones con los hombres, es preciso eliminar las normas y estructuras tradicionales sobre la tierra que las discriminan. Ello podría lograrse si se combinan los sistemas de gestión territorial tradicionales y modernos¹⁷.

2. Pueblos indígenas

16. El derecho internacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 25 a 28)¹⁸ reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio¹⁹. Estas fuentes del derecho internacional de los derechos humanos prevén el respeto y la protección de la relación que los pueblos indígenas tienen con sus tierras, territorios y recursos, y exigen a los Estados que demarquen las tierras de estos, las protejan de toda usurpación y respeten su derecho a gestionarlas con arreglo a sus modalidades de organización interna. La relación espiritual de

¹³ Véase también el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, arts. 15, 16, 18 y 19 c).

¹⁴ Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016), en la que ese Comité reconoce los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca como derechos humanos fundamentales y destaca que los Estados partes deberían adoptar todas las medidas necesarias para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres rurales en relación con la tierra y los recursos naturales (párrs. 56 y 57).

¹⁵ International Center for Research on Women, *Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection – The South Asia Experience* (Washington, D. C., 2006), págs. 12 y 100. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016), párrs. 55 a 78.

¹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016), párrs. 55 a 78.

¹⁷ Unión Africana, Banco Africano de Desarrollo y Comisión Económica para África, *Framework and guidelines on land governance in Africa* (Addis Abeba, 2010), párr. 3.1.3.

¹⁸ Véanse también las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, directriz 9.

¹⁹ Véase también [A/HRC/45/38](#).

los pueblos indígenas con la tierra está vinculada no solo a las ceremonias espirituales, sino también a todas las actividades que realizan en la tierra, como la caza, la pesca, el pastoreo y la recolección de plantas, remedios medicinales y alimentos. Así pues, los Estados partes deben garantizar el derecho de los pueblos indígenas a mantener y reforzar su relación espiritual con sus tierras, territorios y recursos, incluidas las aguas y los mares que posean, o que ya no posean pero hayan sido de su propiedad o hayan utilizado en otras épocas. Los pueblos indígenas tienen derecho a que se demarquen sus tierras y no debe permitirse su reubicación salvo en circunstancias estrictamente definidas y con el consentimiento previo, libre e informado de los grupos afectados²⁰. Las leyes y políticas deben proteger a los pueblos indígenas del riesgo de que el Estado usurpe sus tierras, por ejemplo para la explotación de proyectos industriales o la realización de inversiones a gran escala en producción agrícola²¹. Los tribunales regionales de derechos humanos han contribuido a reforzar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios²². Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han considerado que los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras por haber sido estas transferidas legítimamente a terceros inocentes “tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad”²³.

17. En la jurisprudencia reciente de las cortes y tribunales regionales de derechos humanos, algunos de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas con respecto a la tierra se han ampliado a algunas comunidades tradicionales que mantienen una relación similar con sus tierras ancestrales, centrada en la comunidad y no en el individuo²⁴.

3. Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales

18. El acceso a la tierra es especialmente importante para la efectividad de los derechos de los campesinos y las otras personas que trabajan en las zonas rurales de todo el mundo²⁵. Para los campesinos, el ejercicio de la mayoría de los derechos consagrados en el Pacto depende en tal medida del acceso a la tierra y a otros recursos productivos que lleva aparejado un derecho a la tierra. Los artículos 5 y 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales reconocen este derecho a la tierra a los campesinos y a otras personas que trabajan en las zonas rurales, como los trabajadores agrícolas, los pastores y los pescadores. Ese derecho puede ejercerse individual y colectivamente e incluye el derecho a acceder a la tierra y a usarla y gestionarla de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura²⁶. Los Estados

²⁰ Los artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hacen referencia a la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas a las medidas que les afecten. Esta exigencia constituye una salvaguardia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Véase [A/HRC/39/62](#).

²¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 28 y 32.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, párrs. 151 y 164. Véase un análisis de la jurisprudencia de los órganos interamericanos a ese respecto en Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system”, en *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Margot E. Salomon, Arne Tostensen y Wouter Vandenhoele (eds.) (Amberes, Intersentia, 2007). Véase también Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*, demanda núm. 006/2012, sentencia, 26 de mayo de 2017.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, sentencia, 29 de marzo de 2006, párr. 128; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, párr. 209. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general núm. 23 (1997), también destaca que toda indemnización “en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios” (párr. 5).

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Moiwana Vs. Surinam*, sentencia, 15 de junio de 2005, párrs. 132 y 133, y *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, sentencia, 28 de noviembre de 2007, párr. 86.

²⁵ Véase un ejemplo de la importancia de la tierra para los derechos civiles y políticos de los campesinos en *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016).

²⁶ Resolución 39/12 del Consejo de Derechos Humanos, anexo, art. 17, párr. 1.

deben tomar medidas para ayudar a los campesinos a usar la tierra de manera sostenible, a mantener la fertilidad del suelo y sus recursos productivos y a asegurarse de que sus métodos de producción no pongan en peligro el medio ambiente de los demás en lo que respecta a cuestiones como el acceso al agua limpia y la preservación de la biodiversidad.

19. En caso de conflicto entre pueblos indígenas o campesinos por la tierra, los Estados deberán habilitar mecanismos para su resolución adecuada, haciendo todo lo posible para que ambos grupos puedan ejercer su derecho a la tierra²⁷. Ambos grupos dependen en gran medida del acceso a tierras comunales o de propiedad colectiva. El respeto de la libre determinación de los pueblos indígenas y de su sistema consuetudinario de tenencia de la tierra exige que se reconozca su propiedad colectiva de las tierras, los territorios y los recursos²⁸. También hay otros grupos, como los campesinos, los pastores y los pescadores, para los que es esencial acceder a tierras comunales o bienes comunitarios a fin de recoger leña, agua o plantas medicinales o cazar y pescar. Las formas de propiedad consuetudinarias pueden proporcionar seguridad a las personas que dependen de bienes comunitarios y para quienes los derechos de propiedad formales no suelen ser una solución adecuada. No obstante, los torpes intentos de formalizar derechos de tenencia consuetudinarios mediante programas de adjudicación de títulos de propiedad y el acotamiento de las tierras comunales pueden dejar a esas personas sin acceso a recursos de los que dependen, con los consiguientes efectos en el derecho a la alimentación, el derecho al agua y otros derechos consagrados en el Pacto. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de garantizar, sin discriminación alguna, un acceso seguro a los usuarios legítimos de la tierra, incluidos los que dependen de tierras colectivas o comunales.

B. Participación, consulta y transparencia

20. La participación, la consulta y la transparencia son principios esenciales para el cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto, también en relación con la tierra. Se deberá informar adecuadamente a las personas y comunidades sobre los procesos decisorios que puedan afectar a su disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra, y se les deberá permitir que participen en ellos de manera efectiva y sin represalias²⁹. Para asegurar una participación en la toma de decisiones basada en los derechos humanos, es fundamental que todas las partes implicadas en el proceso decisorio tengan acceso a información suficiente y transparente en igualdad de condiciones. Los Estados partes deben elaborar leyes, políticas y procedimientos pertinentes para asegurar la transparencia, la participación y la consulta en la toma de decisiones sobre la tierra, entre otras cosas en el registro, la administración y la transmisión de tierras, así como antes de todo desalojo de estas. Los procesos decisorios deben ser transparentes, desarrollarse en los idiomas correspondientes y sin trabas y prever ajustes razonables para todas las partes implicadas.

21. Los procesos decisorios deben tener una amplia difusión y prever procedimientos que permitan acceder a todos los documentos pertinentes. Es preciso contactar a las personas afectadas antes de que se tome cualquier decisión que pueda afectar a los derechos que les reconoce el Pacto. La norma jurídica internacional exige que los pueblos indígenas den su consentimiento libre, previo e informado³⁰ en el marco de un proceso de diálogo y negociación destinado a obtener dicho consentimiento. Los pueblos indígenas no solo

²⁷ Sobre la necesidad de armonizar el derecho de los campesinos y los pueblos indígenas a la tierra, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, Sentencia, 6 de febrero de 2020.

²⁸ A/HRC/45/38. Véase también *Käkkäläjärvi y otros c. Finlandia* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005), párr. 37, y observación general núm. 21 (2009), párr. 16 c). Véanse también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment” (Niamey, 2017), págs. 26 y 27; y Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 3B 6).

³⁰ Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 9.9.

deberán participar en los procesos decisorios, sino que también deberán poder influir activamente en su resultado. Todo traslado requiere consentimiento, como establece el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El derecho de participación solo es efectivo cuando su ejercicio no conlleva ninguna forma de represalia.

C. Obligaciones específicas de los Estados partes

1. Obligación de respetar

22. La obligación de respetar exige a los Estados partes que no interfieran directa ni indirectamente en los derechos relativos a la tierra consagrados en el Pacto, incluidos el acceso a la tierra y el uso y control de esta. La obligación de respetar requiere abstenerse de a) interferir en los derechos legítimos de tenencia de los usuarios de tierras³¹, en particular desalojando a los ocupantes de las tierras de las que dependen para su subsistencia; b) desalojar por la fuerza y demoler bienes inmuebles como medidas punitivas; c) actuar de forma discriminatoria en el proceso de registro y administración de tierras, entre otras cosas en razón del estado civil, la capacidad jurídica o el acceso a recursos económicos; o d) cometer ningún acto de corrupción en relación con la administración o transmisión de la tenencia. La obligación de respetar también requiere respetar el acceso a la tierra del que gocen todos los titulares legítimos de la tenencia, así como la decisión de las comunidades afectadas de gestionar sus tierras según sus modos internos de organización.

23. Los Estados deben proporcionar a todas las personas un grado razonable de seguridad de la tenencia que les garantice una protección jurídica contra los desalojos forzosos. En términos más generales, el Pacto impone a los Estados el deber de no interferir en los derechos legítimos de tenencia de los usuarios de tierras, en particular no desalojando a los ocupantes de las tierras de las que dependen para su subsistencia. Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto³². Las autoridades competentes deberán velar por que los desalojos solo se lleven a cabo con arreglo a una legislación compatible y acorde con el Pacto y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad entre el objetivo legítimo del desalojo y las consecuencias de este para las personas desalojadas³³. Esa obligación se deriva de la interpretación de las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 11, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4, que estipula las condiciones en que se admiten limitaciones al disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto. En primer lugar, la limitación deberá estar determinada por ley. En segundo lugar, deberá promover el bienestar general o ser de “utilidad pública” en una sociedad democrática. En tercer lugar, deberá ser adecuada al fin legítimo mencionado. En cuarto lugar, la limitación deberá ser necesaria, en el sentido de que sea la medida menos restrictiva para alcanzar el fin legítimo. Por último, la contribución de la limitación a la promoción del bienestar general deberá ser superior a sus efectos en el disfrute del derecho que se limita³⁴. Los Estados partes deberán definir claramente el concepto de utilidad pública en la legislación a fin de permitir un control judicial. Deberán aprobar y aplicar legislación nacional que prohíba expresamente los desalojos forzosos y establezca un marco para que los procesos de desalojo y reasentamiento se ajusten al derecho y las normas internacionales de derechos humanos³⁵.

³¹ El concepto de “titular legítimo del derecho de tenencia” se acuñó durante las negociaciones 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 2012 para aclarar que dichos titulares no son solo quienes tienen títulos formales de propiedad de la tierra, sino también quienes tienen derechos de tenencia consuetudinarios, colectivos o tradicionales que podrían no estar legalmente reconocidos.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), párr. 1.

³³ *Ben Djaia y otros c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 13.4.

³⁴ *Gómez-Limón Pardo c. España* (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 9.4.

³⁵ Para más información, véanse los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.

24. En caso de reubicación y facilitación de un alojamiento alternativo, se deberá proporcionar una vivienda segura con garantías de tenencia y con acceso a servicios públicos como los de educación y atención sanitaria, así como a oportunidades de implicación comunitaria y de subsistencia³⁶. Se deberá hacer todo lo posible para no dividir las comunidades, dada su contribución fundamental al apoyo y el sostenimiento de las redes de vecinos y su ayuda para la subsistencia. Antes de proceder a un desalojo o un cambio en el uso de la tierra que pueda dejar a algunas personas sin acceso a sus recursos productivos, los Estados partes deben cerciorarse de que, en consulta con las personas afectadas, se han explorado todas las alternativas factibles con miras a evitar, o al menos minimizar, la necesidad de recurrir al desalojo³⁷. En cualquier caso, se deberán establecer recursos o procedimientos legales efectivos para las personas afectadas por órdenes de desalojo.

25. En los casos en que posea o controle la tierra, el Estado debe velar por el reconocimiento y el respeto de los derechos legítimos de tenencia de la tierra de las personas y comunidades, incluso cuando estas tengan sistemas de tenencia consuetudinarios. Es preciso determinar, reconocer y registrar los sistemas colectivos de uso y gestión de la tierra, ya sean sistemas tradicionales, cooperativas u otras formas de gestión común. Las políticas de concesión de derechos de tenencia de tierras de propiedad pública a campesinos sin tierra deben tener unos objetivos sociales y ambientales generales acordes con las obligaciones de derechos humanos. Al reasignar los derechos de tenencia, se debe dar prioridad a las comunidades locales que hayan utilizado tradicionalmente las tierras.

2. Obligación de proteger

26. La obligación de proteger exige a los Estados partes que adopten medidas para impedir que ninguna persona o entidad interfiera en los derechos consagrados en el Pacto relativos a la tierra, incluidos el acceso a la tierra y el uso y control de esta. Los Estados partes deberán proteger el acceso a la tierra velando por que nadie sea desalojado por la fuerza ni vea sus derechos de acceso a la tierra vulnerados de otra forma por terceros. También deben velar por la protección de los derechos legítimos de tenencia en todos los procesos asociados a la transmisión de esos derechos, incluidas las transacciones voluntarias o involuntarias derivadas de inversiones, políticas de concentración parcelaria u otras medidas de reajuste y redistribución de tierras.

27. Sea cual fuere el tipo de sistema de tenencia de la tierra establecido, los Estados partes deberán tomar medidas para que todas las personas gocen de un grado razonable de seguridad en su relación con la tierra, y para proteger a los titulares legítimos de derechos de tenencia contra el desalojo, el desposeimiento ilegal de tierras, la apropiación, el hostigamiento y otras amenazas. Además, los Estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad jurídica de la tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y los grupos afectados³⁸. También deben reconocer y proteger la dimensión colectiva de la tenencia, en particular en el caso de los pueblos indígenas, los campesinos y otras comunidades tradicionales que tienen una relación material y espiritual con sus tierras tradicionales que es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral. Esa dimensión implica un derecho colectivo de acceso a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, así como de utilización y control de estos³⁹. Por consiguiente, los marcos jurídicos deben evitar todo aumento de la concentración

³⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (1991).

³⁷ [A/HRC/13/33/Add.2](#), anexo, principio 2; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights* (2012), párrs. 51 a 55 y 77 a 79.

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8 a).

³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 21 (2009), párr. 36. Véanse también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, sentencia, 24 de agosto de 2010, párr. 86, y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, párr. 118; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, párrs. 252 a 268; y Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, párrs. 195 a 201.

de la propiedad de la tierra y de los privilegios en los sistemas de tenencia de la tierra, también cuando el cambio en el marco jurídico se derive de acuerdos internacionales⁴⁰.

28. Los Estados partes deben elaborar leyes y políticas para garantizar que las inversiones en tierras se realicen de forma responsable. Ello requiere la participación temprana de todas las partes afectadas y una regulación justa de los procesos de transmisión. En todos los procesos de inversión en tierras, las personas o grupos afectados deberán tener acceso a mecanismos de reclamación que les permitan oponerse a las decisiones de los gobiernos locales, las juntas de inversión u otras partes pertinentes antes de que se haga la inversión y obtener una indemnización justa. Se deberán realizar evaluaciones del impacto en los derechos humanos para determinar posibles daños y opciones para mitigarlos. Es preciso determinar por ley principios exigibles sobre la responsabilidad de los inversores y las inversiones. Las inversiones responsables deberán respetar los derechos legítimos de tenencia y no menoscabar los derechos humanos ni objetivos de política legítimos como la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos naturales. Los Estados partes deben contar con normas transparentes que determinen la magnitud, el alcance y la naturaleza de las transacciones de derechos de tenencia permitidas y definir qué se entiende por transacciones de derechos de tenencia a gran escala en sus contextos nacionales⁴¹.

29. Los Estados partes deben disponer de salvaguardias y políticas para proteger los derechos legítimos de tenencia de los riesgos que podrían derivarse de las transacciones de derechos de tenencia a gran escala. Las inversiones en tierras a gran escala corren el riesgo de vulnerar los derechos enunciados en el Pacto porque suelen afectar a muchos pequeños agricultores a los que, por lo general, no se les reconocen sus títulos informales de uso de la tierra⁴². Esas salvaguardias podrían consistir en establecer límites máximos a las transacciones de tierras permitidas y obligar a que las transmisiones que superen un determinado nivel sean autorizadas por el parlamento nacional. Los Estados deben estudiar la posibilidad de promover una serie de modelos de producción e inversión que no provoquen desplazamientos a gran escala de los ocupantes de las tierras, incluidos modelos que fomenten iniciativas de cooperación con los titulares de derechos de tenencia locales.

30. La obligación de proteger entraña el deber positivo de adoptar medidas legislativas y de otra índole para proporcionar criterios claros a actores no estatales como empresas e inversores privados, en especial en el contexto de adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala tanto en el país como en el extranjero⁴³. Los Estados partes deberán aprobar un marco jurídico que exija a las empresas que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos⁴⁴ para determinar, prevenir y mitigar las repercusiones negativas de sus decisiones y operaciones en los derechos consagrados en el Pacto.

31. En los últimos años se ha fomentado la concesión de títulos de propiedad para proteger a los usuarios de tierras de todo desalojo por parte del Estado y de toda usurpación por actores privados, en particular grandes propietarios, y por inversores. Ese proceso, denominado a veces “formalización”, consiste en demarcar las tierras efectivamente ocupadas y utilizadas por cada usuario (y generalmente reconocidas por el derecho consuetudinario), recurriendo cada vez más a técnicas digitales, y conceder a los usuarios de la tierra un título que les proteja de la expropiación y al mismo tiempo les permita venderla. La concesión de títulos de propiedad ha tenido efectos dispares. La aclaración de los derechos de propiedad tenía por objeto garantizar la seguridad de la tenencia, para que los habitantes de los asentamientos informales fueran reconocidos como propietarios y que los pequeños agricultores no fueran desalojados de sus tierras. También se justificaba por la necesidad de establecer un mercado

⁴⁰ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment”, pág. 25, párr. 18.

⁴¹ Unión Africana, Banco Africano de Desarrollo y Comisión Económica para África, “Guiding principles on large scale land-based investments in Africa” (Addis Abeba, 2014).

⁴² *Ibid.*, cap. 2.

⁴³ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, decisión, trigésimo período ordinario de sesiones, 13 a 27 de octubre de 2001.

⁴⁴ Unión Africana, Banco Africano de Desarrollo y Comisión Económica para África, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa”.

de derechos sobre la tierra que facilitara la transmisión de los derechos de propiedad y redujera los costos de transacción en esos mercados. Esos dos objetivos pueden ser contradictorios, ya que la mercantilización de los derechos de propiedad puede ser una fuente de exclusión y aumentar la inseguridad de la tenencia. Por consiguiente, los Estados deben aprobar leyes y políticas que garanticen que los programas de concesión de títulos de propiedad no tengan únicamente por objeto facilitar la venta de tierras y la mercantilización de la tenencia de la tierra. Sin esas leyes o normativas, la concesión de títulos que reconozcan las formas de tenencia consuetudinarias preexistentes puede generar más conflictos en lugar de más claridad y reducir la seguridad en lugar de mejorarla, con el consiguiente menoscabo de los derechos recogidos en el Pacto, en particular el derecho a un nivel de vida adecuado. Los Estados deberán velar por que en todo proceso de concesión de títulos en el que se deban resolver reclamaciones por la misma tierra se protejan los derechos de las personas más expuestas a la marginación y la discriminación y, al mismo tiempo, se subsanen las injusticias históricas.

3. Obligación de cumplir

32. La obligación de cumplir exige a los Estados que adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de otra índole y establezcan recursos efectivos para asegurar el pleno disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto relativos a la tierra, incluidos el acceso a la tierra y el uso y control de esta. Los Estados partes deberán facilitar un acceso seguro, equitativo y sostenible a la tierra, así como al uso y control de esta, a quienes dependan de ella para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente importante para quienes carecen de tierra o viven en la pobreza, sobre todo las mujeres y las personas marginadas⁴⁵.

33. No podrá haber ninguna discriminación en el registro y la administración de la tierra, entre otros motivos por modificación del estado civil, incapacidad jurídica o falta de acceso a recursos económicos. El reconocimiento legal y la atribución de los derechos de tenencia a los particulares deberán ser sistemáticos y no discriminar en razón del género, la familia y la comunidad para que las personas que vivan en la pobreza y otras personas y grupos desfavorecidos o marginados tengan todas las posibilidades de obtener el reconocimiento legal de sus derechos de tenencia existentes. Los Estados partes deben tener en cuenta todos los derechos de tenencia y a todos los titulares de derechos existentes, sin limitarse a los que consten en los registros escritos. Deberán definir, mediante normas públicas, los derechos legítimos sobre el uso de la tierra en consonancia con todas las disposiciones pertinentes del Pacto y con las definiciones contenidas 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.

34. La administración de la tierra deberá apoyarse en servicios accesibles y no discriminatorios prestados por organismos responsables cuya actuación esté sometida al control de los órganos judiciales. Esos servicios deben ser accesibles y prestarse con celeridad y eficacia. Las personas y grupos desfavorecidos y marginados deberán recibir apoyo para utilizar esos servicios y tener garantizado el acceso a la justicia. Ese apoyo debe comprender la prestación de asistencia jurídica, incluida asistencia letrada asequible, en particular a quienes vivan en zonas muy remotas. Los Estados partes deben prevenir la corrupción en la administración y las transmisiones de la tenencia mediante la adopción y aplicación de medidas de lucha contra la corrupción que hagan frente, entre otras cosas, a los conflictos de intereses.

35. Los Estados partes también deberán reconocer el valor social, cultural, espiritual, económico, ambiental y político de la tierra para las comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios y respetar las formas de autogestión de la tierra existentes. Las instituciones tradicionales que gestionan sistemas de tenencia colectiva deberán velar por la participación efectiva de todos los miembros del grupo, incluidas las mujeres y los jóvenes, en las decisiones relativas a la distribución de los derechos de uso. El acceso a los recursos naturales

⁴⁵ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment, págs. 12 y 13, secc. III g) y h).

no puede asegurarse protegiendo únicamente las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Hay otros grupos que dependen de los bienes comunes, es decir, de los bienes públicos globales. Los pescadores tradicionales necesitan acceder a los caladeros, pero, al reforzar los derechos de propiedad individuales, se pueden vallar las tierras que les dan acceso al mar o a los ríos. Los pastores también constituyen un grupo especialmente importante en África Subsahariana, donde residen casi la mitad de los 120 millones de pastores o pequeños productores agropecuarios del mundo. Además, en todas las regiones en desarrollo hay muchos hogares rurales y de campesinos que siguen dependiendo de la recogida de leña para cocinar y calentarse, y de pozos o fuentes de agua de propiedad común para conseguir agua. La formalización de los derechos de propiedad y el establecimiento de registros de tierras no deben empeorar la situación de ninguno de esos grupos, ya que, si se les priva de acceso a los recursos de los que dependen, se pondrían en peligro sus medios de subsistencia.

36. La reforma agraria es una importante medida para hacer efectivos los derechos relativos a la tierra consagrados en el Pacto⁴⁶. La distribución más equitativa de la tierra mediante una reforma agraria puede tener una repercusión considerable en la reducción de la pobreza⁴⁷ y contribuir a la inclusión social y el empoderamiento económico⁴⁸. Mejora la seguridad alimentaria porque aumenta la disponibilidad y asequibilidad de los alimentos, lo que permite amortiguar las perturbaciones externas⁴⁹. Los programas de distribución de tierras también deben apoyar a las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, que a menudo utilizan la tierra de forma más sostenible y contribuyen al desarrollo rural por ser intensivas en mano de obra. Sin embargo, los programas de redistribución de tierras deben garantizar que los beneficiarios reciban el apoyo adecuado para mejorar su capacidad de utilizar la tierra de forma productiva y seguir prácticas agrícolas sostenibles a fin de mantener la productividad de la tierra. Las políticas que pueden aprobarse para ayudar a los agricultores familiares a obtener buenos resultados económicos deben prever, entre otras cosas, orientación sobre la forma de acceder a los créditos, ayuda para aprovechar las oportunidades de comercialización y la puesta en común de maquinaria. Deben formularse de manera que los beneficiarios puedan rentabilizar las tierras que adquieran y no se vean alentados a venderlas para atender sus necesidades mínimas. Los programas de redistribución de la tierra y reforma agraria deben centrarse especialmente en el acceso a la tierra de los jóvenes, las mujeres, las comunidades que sufren discriminación racial y basada en la ascendencia y otras personas pertenecientes a grupos marginados, y deben respetar y proteger la tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra.

37. Los Estados deberán utilizar el máximo de los recursos disponibles para hacer gradualmente efectivos los derechos reconocidos en el Pacto relativos al acceso a los recursos productivos, en particular para ayudar a las personas y a los grupos a tener un nivel de vida adecuado. El artículo 11, párrafo 2 a), del Pacto impone a los Estados partes la obligación de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los sistemas agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de los recursos naturales. Esto significa que los Estados tienen el deber de promover programas de reforma agraria que aseguren un acceso adecuado a la tierra, en particular a los pequeños campesinos que dependen del acceso a la tierra para su

⁴⁶ Sobre la importancia de la reforma agraria, véase la Declaración Final aprobada en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural celebrada por la FAO en Porto Alegre (Brasil) en 2006 (ICARRD 2006/3), en la que los Estados miembros acordaron el principio de “aplicación de una reforma agraria adecuada principalmente en las áreas con fuertes disparidades sociales, pobreza e inseguridad alimentaria, como medio para ampliar el acceso sostenible a la tierra, al agua y a los demás recursos naturales”.

⁴⁷ M. R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003); y Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*”, Working Paper Series No. 10–100 (Londres, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, 2010).

⁴⁸ Julian Quan, “Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options”, *Livelihood Support Programme Working Paper No. 24* (Roma, FAO, 2006).

⁴⁹ M. R. Carter, “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003).

subsistencia⁵⁰. Las políticas y leyes que se aprueben deben ir acompañadas de medidas de apoyo adecuadas que tengan en cuenta las cuestiones de género y hayan sido elaboradas mediante procesos participativos, y deben tener por objetivo asegurar la sostenibilidad de las reformas agrarias. Dichas políticas y leyes deben prever salvaguardias adecuadas que impidan toda reconcentración de tierras a raíz de la reforma, como leyes que impongan límites a la propiedad de tierras y salvaguardias legales que protejan la tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra.

38. Los Estados partes deben proceder a una planificación regional a largo plazo para mantener las funciones ambientales de la tierra. Deben priorizar y apoyar los usos de la tierra que adopten un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la conservación, la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra y otros recursos naturales⁵¹. También deben, entre otras cosas, facilitar el uso sostenible de los recursos naturales mediante el reconocimiento, la protección y la promoción de los usos tradicionales de la tierra y la aprobación de políticas y medidas destinadas a mejorar los medios de subsistencia de la población basados en los recursos naturales y la conservación de la tierra a largo plazo. A tal fin, deben adoptar medidas específicas para ayudar a las comunidades y a las poblaciones a prevenir y mitigar el calentamiento global y adaptarse a sus consecuencias. Los Estados deben crear las condiciones necesarias para la regeneración de los recursos biológicos y otras capacidades y ciclos naturales y cooperar con las comunidades locales, los inversores y otras partes interesadas para que el uso de la tierra con fines agrícolas y de otra índole sea respetuoso con el medio ambiente y no acelere el agotamiento del suelo y de las reservas de agua⁵².

39. Los Estados partes deberán establecer leyes y políticas que permitan el reconocimiento de la tenencia informal mediante procesos participativos y con perspectiva de género, y deberán tener especialmente en cuenta a los arrendatarios rurales, los campesinos y otros pequeños productores de alimentos.

D. Obligaciones extraterritoriales

40. Las obligaciones extraterritoriales revisten especial importancia para el cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto en relación con el acceso a la tierra y el uso y control de esta. Las transmisiones de tierras suelen ser financiadas o promovidas por entidades internacionales, incluidos inversores públicos como los bancos de desarrollo que financian proyectos de desarrollo para los que se necesitan tierras, como las presas o los parques de energías renovables, o por inversores privados. Al examinar los informes de los Estados partes, el Comité ha constatado que cada vez se habla más de los efectos negativos para el acceso de las personas, los grupos, los campesinos y los pueblos indígenas a los recursos productivos de las negociaciones, los acuerdos y las prácticas internacionales en materia de inversiones, incluidos los que revisten la forma de alianzas público-privadas entre organismos estatales e inversores privados extranjeros.

1. Obligación extraterritorial de respetar

41. La obligación extraterritorial de respetar exige a los Estados partes que se abstengan de toda actuación que interfiera, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra fuera de su territorio. También les exige que tomen disposiciones específicas para evitar que las políticas y medidas que aprueben a nivel nacional e internacional, por ejemplo sus políticas de comercio, inversión, energía, agricultura, desarrollo y mitigación del cambio climático, interfieran, directa o

⁵⁰ Las investigaciones han puesto de relieve la existencia de una relación inversamente proporcional entre el tamaño de las unidades de producción y la productividad por hectárea. Véase, por ejemplo, Robert Eastwood, Michael Lipton y Andrew Newell, "Farm size", en *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali y Robert E. Evenson (eds.) (Ámsterdam, Elsevier, 2010).

⁵¹ Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, directriz 8B.

⁵² A/HRC/13/33/Add.2, anexo, principio 6.

indirectamente, en el disfrute de los derechos humanos⁵³. Esta exigencia se aplica a todos los tipos de proyectos ejecutados por organismos de desarrollo o financiados por bancos de desarrollo. Las salvaguardias establecidas por el Banco Mundial y otros bancos internacionales de desarrollo reconocen en cierto modo esa obligación, en particular en lo que respecta a las inversiones en tierras⁵⁴. A raíz de la crisis alimentaria mundial de los años 2007 y 2008, ha aumentado en todo el mundo el número de inversiones a gran escala en tierras, lo que ha causado diversos problemas a las personas que viven en ellas o las utilizan, incluido su desalojo forzoso o involuntario sin una indemnización adecuada. Para mitigar o prevenir esas situaciones, se elaboraron las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. También se actualizaron las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional y las salvaguardias correspondientes del Banco Mundial. Además, los Estados partes que son miembros de instituciones financieras internacionales, en particular del Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para que sus políticas y demás prácticas crediticias no menoscaben el disfrute de los derechos relativos a la tierra consagrados en el Pacto.

2. Obligación extraterritorial de proteger

42. La obligación extraterritorial de proteger exige a los Estados partes que establezcan los mecanismos reguladores necesarios para que las entidades empresariales, incluidas las empresas transnacionales, y demás actores no estatales cuya actividad estén en condiciones de regular no menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra en otros países. Así pues, los Estados partes deberán adoptar las medidas necesarias para impedir que los actores no estatales sobre los que puedan tener alguna influencia cometan violaciones de los derechos humanos en el extranjero en contextos relacionados con la tierra, sin atentar contra la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados anfitriones⁵⁵.

43. En el contexto de las adquisiciones de tierras y demás actividades empresariales que afecten al disfrute del acceso a los recursos productivos, incluida la tierra, los Estados partes deberán velar por que los inversores domiciliados en otros países que inviertan en tierras agrícolas en el extranjero no priven a las personas o comunidades del acceso a la tierra o a los recursos asociados a la tierra de los que dependen para su subsistencia. Por tanto, puede ser necesario imponer una obligación de diligencia debida a los inversores para que no adquieran ni arrienden tierras en contravención de las normas y directrices internacionales⁵⁶.

44. Los Estados partes que promuevan o realicen inversiones relacionadas con tierras en el extranjero, entre otros medios por conducto de empresas estatales, semiestatales o controladas por el Estado, incluidos fondos soberanos, cajas públicas de pensiones y alianzas público-privadas⁵⁷, deben velar por que dichas inversiones no reduzcan la capacidad de otros Estados para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto. Los Estados partes deberán analizar el impacto de esas inversiones en los derechos humanos antes de realizarlas y deberán evaluarlas y revisarlas periódicamente. La población deberá participar de forma efectiva en esas evaluaciones, cuyos resultados deberán publicarse y tenerse en

⁵³ Véanse [E/C.12/BEL/CO/4](#), [E/C.12/AUT/CO/4](#) y [E/C.12/NOR/CO/5](#); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016), párr. 13; [A/56/10](#) y [A/56/10/Corr.1](#), págs. 155 a 168 (sobre los arts. 16 a 18); y principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos.

⁵⁴ Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlín, Instituto Alemán de Derechos Humanos, 2017).

⁵⁵ [E/C.12/2011/1](#), párrs. 5 y 6.

⁵⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017), párr. 33.

⁵⁷ Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 12.15.

cuenta para la adopción de medidas encaminadas a prevenir cualquier violación o abuso contra los derechos humanos, ponerles fin o repararlos⁵⁸.

45. Los Estados partes deberán asegurarse de que la elaboración, celebración, interpretación y aplicación de los acuerdos internacionales, entre otras cosas en materia de comercio, inversión, financiación, cooperación para el desarrollo y lucha contra el cambio climático, sean compatibles con las obligaciones que les impone el Pacto y no tengan efectos negativos en el acceso a los recursos productivos en otros países⁵⁹.

3. Obligación extraterritorial de cumplir

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

47. La cooperación y la asistencia internacionales deben centrarse en apoyar políticas nacionales para asegurar el acceso a la tenencia de la tierra a quienes no tengan reconocidos sus legítimos derechos de usuario. Esas políticas no deben propiciar una concentración o mercantilización de la tierra y deben estar orientadas a mejorar el acceso y la seguridad de la tenencia de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. Deberán establecerse políticas de salvaguardia adecuadas, y las personas y grupos afectados por medidas de cooperación y asistencia internacionales deberán tener acceso a mecanismos de reclamación independientes. La cooperación y la asistencia internacionales pueden facilitar las iniciativas encaminadas a asegurar que las políticas territoriales sean sostenibles y formen o acaben formando una parte integral de los planes oficiales de ordenación territorial y de los planes estatales más generales de planificación territorial.

IV. Cuestiones específicas pertinentes para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto en contextos relacionados con la tierra

A. Conflictos armados internos y situaciones de posconflicto

48. Existe una vinculación entre los conflictos armados internos, la tierra y el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto. A veces, los conflictos de tierras, en especial los asociados a una desigualdad estructural en la distribución de la tenencia de la tierra derivada, por ejemplo, de sistemas coloniales o basados en el *apartheid*, pueden ser una de las causas fundamentales o un desencadenante del conflicto. En otros casos, los conflictos pueden provocar desplazamientos forzados o el acaparamiento y el desposeimiento de tierras, en especial de poblaciones en situación de vulnerabilidad como los campesinos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las mujeres. Cabe destacar que la resolución de los litigios y los conflictos de tierras puede contribuir de manera fundamental a crear resiliencia y

⁵⁸ Véanse [E/C.12/NOR/CO/5](#); [A/HRC/13/33/Add.2](#); Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs. 18 y 19; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, demanda núm. 37374/05, sentencia, 14 de abril de 2009, párrs. 26 y 35.

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 3 (1990), párr. 2; núm. 15 (2002), párr. 35; núm. 22 (2016), párr. 31; y núm. 24 (2017), párrs. 12 y 13; [E/C.12/CAN/CO/6](#); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, demanda núm. 45036/98, sentencia, 30 de junio de 2005, párr. 154; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, párr. 140.

sostener la paz⁶⁰. Así pues, los Estados deben hacer todo lo posible para impedir el despojeamiento de tierras durante los conflictos armados internos. Si, a pesar de todo, se producen despojeamientos, los Estados están obligados a establecer programas de restitución para garantizar a todos los desplazados internos el derecho a que se les restituya cualquier tierra de que hayan sido privados de manera arbitraria o ilegal⁶¹. Los Estados también deben hacer frente a todos los conflictos de tierras que puedan provocar el resurgimiento de un conflicto armado.

49. Entre las medidas preventivas que se adopten para evitar el despojeamiento de tierras durante un conflicto armado deben figurar, al menos, las siguientes: a) el establecimiento de mecanismos para proteger la tenencia de la tierra de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; b) la coordinación de la ayuda humanitaria y la observancia del derecho internacional humanitario con medidas destinadas a evitar el despojeamiento de tierras; c) la consignación en sistemas de información de todos los predios en riesgo de despojeamiento, no solo para prevenir los despojeamientos, sino también para facilitar la futura restitución de las tierras; y d) la posibilidad de congelar el comercio de tierras en las regiones en las que haya un elevado riesgo de desplazamiento interno y despojeamiento de tierras. Todas esas medidas preventivas deben proteger no solo la propiedad, sino todas las formas de tenencia de la tierra, incluida la consuetudinaria, ya que quienes corren mayor riesgo de ser desposeídos de sus tierras no son necesariamente los propietarios oficiales.

50. Los programas de restitución de tierras deberán incluir medidas que garanticen el derecho de los refugiados y los desplazados internos a regresar de manera voluntaria, en condiciones de seguridad y dignidad, a sus anteriores tierras o lugares de residencia habitual. En caso de no ser posible la restitución, los Estados deben establecer mecanismos de indemnización adecuados⁶². Deberán instaurar y promover procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorios para evaluar y atender todas las reclamaciones de restitución de tierras. Estos deben ocuparse no solo de los derechos de propiedad, sino de todas las formas de tenencia de la tierra, en especial cuando están vinculadas al disfrute de los derechos enunciados en el Pacto. Se debe poner especial cuidado en dar un trato adecuado a los “segundos ocupantes”, que son principalmente compradores de buena fe y personas en situación de vulnerabilidad que ocupan tierras cuyos arrendatarios legítimos han huido debido a un conflicto armado. En particular, se deberán ofrecer las debidas garantías a los segundos ocupantes: si es necesario desalojarlos, se deberá hacer tras una verdadera consulta y, de ser necesario, los Estados les deberán proporcionar un alojamiento alternativo y servicios sociales para garantizarles un nivel de vida adecuado.

51. En muchas situaciones de posconflicto, los programas de restitución de tierras, aunque funcionen, pueden ser insuficientes para impedir el estallido de nuevos conflictos y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a los refugiados y los desplazados internos, ya que a menudo estos ya vivían en la pobreza y no tenían reconocidos derechos sobre la tierra antes del conflicto. En estas circunstancias, la restitución de las tierras o la indemnización no son suficientes, puesto que no sacarán a los refugiados y los desplazados internos de la pobreza ni reducirán la desigualdad social y de género en la tenencia de la tierra. En tales contextos, la reparación de las víctimas de los desplazamientos internos o de la violencia debe ir más allá de la restitución. Debe ser una reparación transformadora⁶³, en el sentido de que debe incluir políticas y medidas destinadas a reducir la desigualdad y mejorar el nivel de vida de esas personas. Se deben adoptar medidas específicas para mejorar la igualdad de género en la tenencia de la tierra, por ejemplo dando preferencia a las mujeres en la concesión de derechos sobre la tierra. Además, los Estados deben hacer lo posible para que los programas

⁶⁰ Véase la nota orientativa “The United Nations and Land and Conflict” publicada por el Secretario General en marzo de 2019.

⁶¹ Véanse los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, respaldados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

⁶² *Ibid.*

⁶³ Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive justice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, núm. 4 (2009).

de restitución de tierras incluyan políticas de reforma rural que prevean la prestación de un apoyo técnico, financiero y educativo a los beneficiarios.

B. Corrupción

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

53. Los Estados deberán crear mecanismos de rendición de cuentas adecuados para prevenir la corrupción en relación con todas las políticas territoriales pertinentes y deben esforzarse por impedir la corrupción en todas sus formas, a todos los niveles y en todos los ámbitos⁶⁴. Deben revisar y controlar periódicamente los marcos normativos, jurídicos y organizativos para mantener su eficacia. Los organismos de ejecución y las autoridades judiciales deben mantener un diálogo con la sociedad civil, los representantes de los usuarios y la población en general a fin de mejorar sus servicios y esforzarse por prevenir la corrupción asegurando la transparencia de los procesos y la toma de decisiones⁶⁵. Los Estados deben conseguir este objetivo en particular mediante la consulta, la participación y el respeto del estado de derecho y de los principios de transparencia y rendición de cuentas⁶⁶.

C. Defensores de los derechos humanos

54. La situación de los defensores de los derechos humanos es especialmente difícil en los conflictos de tierras⁶⁷. El Comité ha recibido periódicamente denuncias de amenazas y ataques a quienes tratan de proteger los derechos que los asisten a ellos o a terceros en virtud del Pacto, a menudo en forma de acoso, criminalización, difamación y asesinatos, en particular en el contexto de proyectos de extracción y explotación⁶⁸. En el contexto de la tierra, muchos defensores de los derechos humanos también defienden las funciones ambientales de la tierra y la sostenibilidad del uso de la tierra como condición indispensable para asegurar el respeto de los derechos humanos en el futuro. De conformidad con la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para respetar a los defensores de los derechos humanos y su trabajo, también en lo que atañe a las cuestiones

⁶⁴ Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 3.1 5).

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 5.8.

⁶⁶ 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 incluyen recomendaciones específicas para todos los componentes de la gestión territorial, como el registro de los derechos sobre la tierra, la valoración de la tierra y la aprobación de programas de ordenación territorial. Del mismo modo, los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios hablan de la necesidad de respetar “el estado de derecho y la aplicación de la legislación, sin corrupción” (principio 9) y de la pertinencia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para la aplicación de los principios.

⁶⁷ Véanse la resolución 31/32 del Consejo de Derechos Humanos, sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, ya sean personas, grupos o instituciones, que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales; y la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

⁶⁸ Por ejemplo, E/C.12/VNM/CO/2-4, párr. 11; E/C.12/1/Add.44, párr. 19; E/C.12/IND/CO/5, párrs. 12 y 50; E/C.12/PHIL/CO/4, párr. 15; E/C.12/COD/CO/4, párr. 12; E/C.12/LKA/CO/2-4, párr. 10, y E/C.12/IDN/CO/1, párr. 28.

relacionadas con la tierra, y no imponerles sanciones penales ni tipificar nuevos delitos con el propósito de obstaculizar su trabajo.

55. Las medidas específicas que los Estados deben adoptar para salvaguardar la labor de los defensores de los derechos humanos en relación con la tierra dependerán de las circunstancias nacionales. No obstante, las siguientes medidas revisten una importancia fundamental: a) el reconocimiento público, por parte de las máximas autoridades del Estado, de la importancia y legitimidad de la labor de los defensores de los derechos humanos y el compromiso de que no se tolerará ningún acto de violencia o amenaza contra ellos; b) la derogación de toda ley nacional o la eliminación de toda medida que tengan por objeto penalizar u obstruir la labor de los defensores de los derechos humanos; c) el fortalecimiento de las instituciones estatales encargadas de salvaguardar la labor de los defensores de los derechos humanos; d) la investigación y el castigo de todas las formas de violencia o amenaza dirigidas contra los defensores de los derechos humanos; y e) la aprobación y puesta en marcha de programas, en consulta con los posibles beneficiarios, que, dotados de suficientes recursos y de mecanismos integrados de coordinación, velen por que se ofrezcan medidas adecuadas de protección a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo siempre que sea necesario⁶⁹.

D. Cambio climático

56. El cambio climático tiene graves efectos en el acceso a la tierra en muchos países, lo que repercute en los derechos de los usuarios. En las zonas costeras, la elevación del nivel del mar afecta a la vivienda, la agricultura y el acceso a las pesquerías. El cambio climático también contribuye a la degradación de las tierras y la desertificación. El aumento de las temperaturas, los cambios en las pautas de las precipitaciones y la frecuencia cada vez mayor de fenómenos meteorológicos extremos como las sequías y las inundaciones están afectando cada vez más al acceso a la tierra⁷⁰. Los Estados deberán cooperar a nivel internacional y cumplir su deber de mitigar las emisiones y los compromisos que cada uno de ellos haya asumido en el marco de la aplicación del Acuerdo de París. El derecho de los derechos humanos también impone estas obligaciones a los Estados, como ya ha destacado el Comité⁷¹. Además, los Estados deberán evitar la aprobación de políticas de mitigación del cambio climático, como las de secuestro de carbono mediante la reforestación masiva o la protección de los bosques existentes, que propicien diferentes formas de acaparamiento de tierras, en especial cuando afecten a tierras y territorios de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como campesinos o pueblos indígenas. Las políticas de mitigación deben lograr reducciones absolutas de las emisiones mediante la eliminación gradual de la producción y el uso de combustibles fósiles.

57. Los Estados tienen la obligación de elaborar políticas nacionales de adaptación al cambio climático que tengan en cuenta todas las formas de cambio en el uso de la tierra inducidas por el cambio climático, llevar un registro de todas las personas afectadas y utilizar el máximo de los recursos disponibles para hacer frente a los efectos del cambio climático, en particular en los grupos desfavorecidos.

58. El cambio climático afecta a todos los países, incluidos los que menos han contribuido a él. Así, los países que históricamente más han contribuido al cambio climático y los que más contribuyen en la actualidad deberán ayudar a los países más afectados por el cambio climático que menos puedan hacer frente a sus efectos, entre otras cosas apoyando y financiando medidas de adaptación en relación con la tierra. Los mecanismos de cooperación para la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a este deberán prever y establecer un sólido conjunto de salvaguardias ambientales y sociales para que ningún proyecto afecte negativamente a los derechos humanos y el medio ambiente y que los afectados por dichos proyectos tengan acceso a la información necesaria y sean consultados

⁶⁹ E/C.12/2016/2, párr. 8.

⁷⁰ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “El cambio climático y la tierra: Resumen para responsables de políticas” (2019).

⁷¹ Véase HRI/2019/1.

de manera efectiva. También deberán respetar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas⁷².

V. Observancia y recursos

59. Los Estados deben asegurarse de que las personas y los grupos puedan recibir y difundir información pertinente para el disfrute de los derechos relativos a la tierra reconocidos en el Pacto. Deberán controlar periódicamente la observancia de los sistemas de tenencia y de todas las políticas, leyes y medidas que incidan en la efectividad de los derechos consagrados en el Pacto en contextos relacionados con la tierra. Esos procesos deben emplear datos cualitativos y cuantitativos desglosados reunidos por las comunidades locales y otras partes interesadas, ser inclusivos y participativos y prestar especial atención a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. En los países en que haya comunidades rurales con sistemas de tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra, se deben prever mecanismos participativos que permitan vigilar los efectos de determinadas políticas en el acceso a la tierra de las personas que vivan en esas comunidades.

60. Los Estados partes deben contar con sistemas administrativos y judiciales que aseguren la observancia efectiva de las políticas y los marcos jurídicos relativos a la tierra, y velar por que sus autoridades administrativas y judiciales actúen de conformidad con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del Pacto. Ello requiere la adopción de medidas para prestar servicios no discriminatorios, rápidos y accesibles a todos los titulares de derechos a fin de proteger los derechos de tenencia y promover y facilitar el disfrute de esos derechos, también en las zonas rurales remotas⁷³. El acceso a la justicia es fundamental: los Estados partes deberán garantizar que, incluso en las zonas remotas, esta sea accesible y asequible, en particular para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. Los recursos judiciales también deberán estar adaptados a las condiciones de las zonas rurales y a las necesidades de las víctimas de vulneraciones, de manera que estas reciban toda la información pertinente, así como una reparación y una indemnización adecuadas que incluyan, cuando proceda, la restitución de las tierras y el regreso de los refugiados y los desplazados internos. Como se destaca en el artículo 28 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la restitución de las tierras suele ser el principal medio de reparación de los pueblos indígenas⁷⁴. El acceso a la justicia deberá incluir el acceso a procedimientos que permitan hacer frente a las repercusiones de las actividades empresariales, no solo en los países en los que las empresas estén domiciliadas, sino también en aquellos en que se hayan cometido las vulneraciones⁷⁵.

61. Los Estados partes deberán reforzar la capacidad de sus autoridades administrativas y judiciales para asegurar el acceso a medios que permitan dar una solución oportuna, asequible y eficaz a los litigios por derechos de tenencia por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, en particular en las zonas rurales remotas⁷⁶. Los Estados partes deben reconocer las formas consuetudinarias y de otro tipo que existan para la solución de litigios y cooperar con ellas, y velar por que prevean procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios para la rápida solución de los litigios por derechos de tenencia en el respeto de los derechos humanos⁷⁷. Cuando haya tierras, pesquerías y bosques utilizados por más de una comunidad, se deben crear instrumentos destinados a la

⁷² En aras de la coherencia, las salvaguardias deben ajustarse a la práctica del Fondo Verde para el Clima, así como a las previstas en la política ambiental y social del Fondo de Adaptación establecido en virtud del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁷³ 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, párrs. 6.2 y 6.4.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párrs. 146 a 148.

⁷⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017), párrs. 49 a 57.

⁷⁶ Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 21.1.

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 21.3.

resolución de los conflictos entre comunidades o reforzar los existentes⁷⁸. El respeto, la protección y la garantía del acceso a la tierra y del uso y el control de esta en condiciones seguras y equitativas son indispensables para el disfrute de muchos de los derechos consagrados en el Pacto. Para lograr su efectividad es fundamental que existan recursos efectivos.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 9.11.