

El derecho humano a la tierra

Documento de posición



Pie de Imprenta:



Noviembre de 2017

Published by FIAN International Secretariat
Willy-Brandt-Platz 5
69115 Heidelberg, Germany
www.fian.org
contact@fian.org

Fotos: FIAN

Foto de portada: Madrugada en la universidad campesina Unicam Suri, Santiago del Estero, Argentina
(foto de Philip Seufert/FIAN)



Hands on the Land for Food Sovereignty (HotL4FS) es una campaña colectiva que cuenta con 16 asociados, incluidos movimientos campesinos y sociales, ONG de desarrollo y medioambientales, organizaciones de derechos humanos e investigadores activistas, con el fin de aumentar la concienciación sobre el uso y la gobernanza de la tierra, el agua y otros recursos naturales y sus efectos en la realización del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria. www.handsontheland.net



Elaborado con el apoyo financiero de la Comisión Europea (CE).
Las opiniones expresadas en este documento son las del editor del mismo, y no las de la CE.

Este documento es el resultado de un proceso colectivo de reflexión y debate de varios años, tanto en el seno de FIAN Internacional como con movimientos sociales de productoras y productores de alimentos a pequeña escala y otras organizaciones.

INDICE DE CONTENIDOS

I. Introducción: Es el momento del derecho humano a la tierra	4
<hr/>	
II. ¿Por qué un derecho humano a la tierra?	
1. Las dinámicas actuales de desposesión de tierras y privatización de la naturaleza	6
2. El marco dominante actual de la tierra y la gobernanza de la tierra	16
3. La laguna normativa existente en el derecho internacional de los derechos humanos	20
4. Las luchas de los pueblos por la tierra y los recursos naturales	22
<hr/>	
III. La tierra en el marco normativo actual de derechos humanos	
1. General	24
2. Avances recientes	27
<hr/>	
IV. Contenido y elementos del derecho humano a la tierra	
1. Definición y elementos	29
2. Obligaciones de los Estados en virtud del derecho humano a la tierra	31
<hr/>	
V. Conclusión y camino a seguir	39
<hr/>	



I. Introducción: Es el momento del derecho humano a la tierra

Desde su creación en 1986, FIAN ha investigado y documentado conflictos de tierras y ha apoyado a comunidades rurales en la defensa y la lucha por sus tierras y otros recursos naturales. FIAN fue una de las primeras organizaciones de derechos humanos que empezó a aplicar sistemáticamente un enfoque basado en los derechos humanos a las cuestiones relativas a la tierra y a conceptualizar la reforma agraria redistributiva como una obligación

en materia de derechos humanos. En especial, FIAN contribuyó al entendimiento de que el acceso seguro a la tierra es un componente fundamental del derecho a la alimentación, entendido como el “derecho a alimentarse a uno mismo”. Este concepto fue finalmente adoptado en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) en su Observación general N.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada¹.

Más adelante, FIAN contribuyó a ampliar este entendimiento por medio de su implicación en la redacción de las Directrices en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la FAO², que dedican toda la directriz 8

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación general N.º 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). 12 de mayo de 1999. E/C.12/1999/5.

² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. 2005.

a la cuestión del acceso a los recursos y bienes. Más recientemente, FIAN participó activamente en el proceso de elaboración de las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques³ en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas. Estas Directrices son el primer instrumento del derecho indicativo internacional que se centra en cómo deberían aplicarse los derechos económicos, sociales y culturales a la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques. Conjuntamente con la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, FIAN también ha coordinado la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales en la elaboración de la Recomendación general N.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴. Asimismo, FIAN

está actualmente trabajando en la redacción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, un proceso que fue iniciado por el movimiento campesino internacional La Vía Campesina. La versión avanzada del proyecto de declaración incluye un artículo sobre los derechos de los campesinos a la tierra y otros recursos naturales.

En base al trabajo de larga data de FIAN sobre cuestiones relacionadas con la tierra, creemos firmemente que es el momento de afirmar el derecho a la tierra como un derecho humano y de seguir reforzando el reconocimiento, el respeto, la protección y el cumplimiento de este derecho.



³ FAO. 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. 2012.

⁴ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general N.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales. 7 de marzo de 2016. CEDAW/C/GC/34.

II. ¿Por qué un derecho humano a la tierra?

1. Las dinámicas actuales de desposesión de tierras y privatización de la naturaleza

La escala, la profundidad y el ritmo de la actual oleada de acaparamientos de tierras y recursos plantean amenazas mayores para el disfrute presente y futuro de los derechos humanos en todo el mundo. El mayor interés en la tierra como un activo económico y financiero por parte de empresas, fondos, élites locales y Gobiernos puede explicarse mediante una interrelación de varios factores, entre los que figuran:

- la reciente convergencia de crisis alimentaria, de combustibles, energética, medioambiental y financiera;
- el auge de nuevos centros de producción económica, inversión, comercio y consumo (como los países BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica);
- los patrones cambiantes en el suministro y la demanda de, por ejemplo, productos básicos agrícolas, en el contexto de la creciente población mundial;
- la “bioeconomía” impulsada por la industria que pretende remplazar las materias primas fósiles con recursos biológicos⁵ (entre otros, agrocombustibles y biomasa producidos mediante plantaciones de árboles⁶);
- el nuevo paradigma de la llamada “economía verde”, que, bajo el pretexto de buscar el crecimiento económico y la producción y el consumo dentro de los límites ecológicos del planeta, transforma los recursos naturales en capital de inversión;
- la demanda creciente de materias primas para usos industriales;
- el auge de los “cultivos flexibles y los productos básicos”⁷;
- la financiarización de los recursos naturales y los sistemas agrícolas y alimentarios, una de cuyas expresiones es el hecho de que los actores financieros (como bancos, empresas de corretaje, aseguradoras, fondos de pensiones, fondos de cobertura, empresas de inversión y fondos de capital-riesgo) cada vez más consideran la tierra como una opción de inversión atractiva, además de los agronegocios y las empresas energéticas implicadas en la producción directa. Estos actores financieros canalizan capital hacia compras de tierras y actividades basadas en la tierra para diversificar sus inversiones, aumentar la rentabilidad y reducir los riesgos de sus carteras de inversiones. Tales “inversiones” no están necesariamente orientadas hacia la producción, sino más bien hacia la especulación, la ocultación de la posesión de acciones de una sociedad y la obtención del control sobre la tierra para ejercer poder estructural, por mencionar algunos ejemplos;
- la apropiación de la tierra y otros recursos para supuestos fines medioambientales como los descritos en el establecimiento de reservas naturales, proyectos de conservación y regímenes de comercio de carbono y de emisiones, así como la comercialización y la monetización de las funciones medioambientales de los ecosistemas, los llamados “servicios ecosistémicos”, que llevan a la financiarización y la privatización de la naturaleza;
- el fuerte incremento de la minería extractiva, el turismo y la urbanización.

Estas dinámicas no solo afectan a la tierra (tierras agrícolas, bosques, pastizales y tierras costeras), sino también a los recursos naturales en general. El

⁵ Véase: Transnational Institute (TNI) y Hands on the Land for Food Sovereignty. La bioeconomía. Guía Básica. Noviembre de 2015. www.tni.org/es/publicacion/la-bioeconomia.

⁶ Véase: FIAN. The Human Rights Impacts of Tree Plantations in Niassa Province, Mozambique. 2012. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/PR_-_2012.10.16_-_Tree_plantations_Niassa_Mozambique.pdf.

⁷ Esto se refiere a cultivos y productos básicos con usos comerciales múltiples y flexibles. Véase: Borras, S., Franco, J., Isakson, R., Levidow, L. y Vervest, P. The rise of flex crops and commodities: implications for research. *The Journal of Peasant Studies* 43:1. 2016. Págs. 93-115.

acaparamiento de tierras también es acaparamiento de aguas, puesto que solo se adquieren aquellas tierras que cuentan con un suministro de agua, lo que a menudo acarrea la extracción insostenible de aguas subterráneas de las masas de agua, la contaminación del agua y la desviación del curso de los ríos. Asimismo, la minería, la fracturación hidráulica y los proyectos de secuestro de carbono buscan apropiarse de los recursos subterráneos. De manera similar, son enormes los efectos negativos de todas las formas de acaparamiento de recursos en la pesca en pequeña escala (“acaparamiento de los océanos”⁸). Más allá de las cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra y el control de la misma, los cambios en la utilización de estos recursos son una cuestión fundamental. En concreto, el acaparamiento global de tierras y recursos va de la mano de un modelo de producción comercial-industrial que depende de gran cantidad de insumos externos (en especial, fertilizantes y plaguicidas químicos). Este tipo de producción está basada en el uso de semillas industriales (transgénicas), que se impone a través del acaparamiento de semillas y la destrucción de la biodiversidad agrícola. Este modelo provoca que los empleos sean de mínima calidad, el desplazamiento económico de los y las productoras de alimentos a pequeña escala, oligopolios antidemocráticos y un sistema de producción que está orientado hacia las preferencias de las clases pudientes (urbanas)⁹. La

actual oleada de acaparamiento de tierras (y aguas) no se limita a las zonas rurales, sino que también atañe a las zonas periurbanas y urbanas, y, por ende, afecta en especial a los barrios populares, los asentamientos urbanos informales y los barrios marginales.

En el contexto del calentamiento global y la destrucción medioambiental, la presión sobre la tierra y los recursos naturales se ha intensificado de al menos tres formas. En primer lugar, los efectos de la destrucción medioambiental plantean grandes amenazas para el acceso a estos recursos, así como para el control y el uso de los mismos, por parte de las personas y comunidades que dependen de ellos. Sus medios de vida se ven negativamente afectados, puesto que se agotan los recursos, los suelos pierden la fertilidad y ocurren variaciones climáticas y fenómenos meteorológicos extremos. En segundo lugar, el acceso de los pueblos y las comunidades a la tierra y los recursos conexos, así como el control y el uso de estos, se ven aún más socavados por los regímenes de conservación y mitigación del cambio climático, como el Mecanismo de desarrollo limpio, REDD+ y Blue Carbon, así como las megapresas hidroeléctricas – que supuestamente producen energía “limpia” – y los sistemas de riego a gran escala. Varios de ellos dan como resultado el “acaparamiento verde”, y afectan a amplios grupos de personas de maneras que recuerdan a concesiones regulares de tierras agrícolas¹⁰. Además, más personas y comunidades corren el riesgo de ser expulsadas de sus tierras como resultado de los arreglos tecnológicos al cambio climático, como el secuestro, la captura y el almacenamiento de carbono (en el suelo, bajo tierra o en aguas oceánicas)¹¹. En tercer lugar, el discurso dominante sobre cambio climático y las políticas respectivas justifican la desposesión de las poblaciones rurales de sus recursos y territorios mediante un argumento doble. En primer lugar, se afirma que las economías campesinas, sus instituciones y sus formas

⁸ “El término ‘acaparamiento de océanos’ pretende arrojar nueva luz sobre una serie de importantes procesos y dinámicas que están afectando negativamente a las personas y comunidades cuya forma de vida, identidad cultural y medios de vida dependen de su participación en la pesca en pequeña escala y otras actividades estrechamente relacionadas con esta”. Transnational Institute (TNI), Masifundise Development Trust, Afrika Kontakt y Foro Mundial de Pueblos Pescadores. El acaparamiento mundial de océanos: guía básica. Septiembre de 2014. www.tni.org/es/publicacion/el-acaparamiento-mundial-de-ocenos-guia-basica.

⁹ De hecho, según avanza la aplicación de proyectos vinculados a los acuerdos de tierras que se alcanzaron desde 2008, con cada vez más frecuencia FIAN se enfrenta a casos en los que ya ha ocurrido el acaparamiento o desposesión en sí de tierras, y en los que las comunidades y las personas ahora hacen frente a las repercusiones a más largo plazo de dichos acuerdos. Entre ellas figuran la falta de empleos o malas condiciones laborales, la contaminación de la tierra y el agua, el aumento de los costos de la vida, la transformación de la economía local, la desintegración del tejido social de las comunidades y los conflictos resultantes, la emigración (especialmente de los jóvenes), etc. Si bien algunos de estos casos tal vez a primera vista no parezcan “casos de tierras”, en realidad lo son. Para obtener algunos ejemplos de tales casos, véase: www.fian.org/library/publication/a_life_without_dignity_the_price_of_your_cup_of_tea/; www.fian.org/what-we-do/case-work/uganda-mubende/; www.fian.de/fallarbeit/kaweriuuganda/; fian.at/de/artikel/sierra-leone-vorzeigeprojekt-gescheitert.

¹⁰ Véase: Fairhead, J., Leach, M., y Scoones, I. Green Grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies* 39:2. 2012. Págs. 237-261.

¹¹ Véase: Ribeiro, S. Cambio climático: armando la trampa Grupo etc. 3 de junio de 2015. <http://www.etcgroup.org/es/content/cambio-climatico-armando-la-trampa>.



de usar los recursos naturales son ineficientes y, en segundo lugar, que algunos sistemas de producción comunitaria son destructivos desde el punto de vista ecológico. Esta narrativa describe la agricultura tradicional y campesina y su uso de los recursos como importantes factores del cambio climático, e implica (implícita o explícitamente) que ha de despojarse de la tierra y los recursos naturales a los campesinos, pescadores, pastoralistas y pueblos indígenas, y que han de transferirse a usos y usuarios de la tierra “más eficientes” o “más productivos”¹², es decir, a empresas y su producción comercial, que actualmente se ha renombrado como “climáticamente inteligente”. A veces, esta visión se apuntala por medio de un discurso que afirma atribuir valor a la agricultura

familiar, pero que de hecho promueve una versión corporativa de ella.

Más importante aún, la actual oleada de desposesión de la tierra y privatización de la naturaleza, así como los mecanismos, resultados inmediatos y las implicaciones más amplias a largo plazo, tienen múltiples facetas. Va más allá de lo comúnmente entendido como “acaparamiento de tierras” —si se entiende principalmente en términos del tamaño, las características y los procedimientos de los acuerdos de tierras a gran escala—, ignorando con ello los motores económicos y políticos de la desposesión de tierras¹³. Un encuadramiento limitado del acaparamiento de tierras tiene el potencial de dejar

¹² Borras, S. Land politics, agrarian movements and scholar-activism. Conferencia inaugural. 14 de abril de 2016. www.tni.org/en/publication/land-politics-agrarian-movements-and-scholar-activism.

¹³ Por ejemplo, véase la definición de acaparamiento de tierras de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), que ignora los motores económicos y políticos. www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/tiranadeclaration.pdf. Véase también una crítica de esta definición: The International Land Coalition (ILC): a critical appraisal. Documento de trabajo, borrador. Mayo de 2015.



de lado importantes mecanismos y procesos y sus efectos, como los acuerdos de inversión comercial y las políticas de cooperación para el desarrollo¹⁴, que igualmente provocan la desposesión de personas y comunidades de sus tierras. También ignora la desposesión histórica de las comunidades, los grupos sociales y étnicos, los pueblos indígenas, etc. —por ejemplo, en el contexto del colonialismo¹⁵—, así como la desposesión y las violaciones de derechos

humanos relacionadas con la tierra en situaciones de conflicto, ocupación, guerra¹⁶ y desastres naturales. De forma similar, enmarcar de manera limitada el acaparamiento de tierras no destaca los procesos silenciosos de concentración de la tierra, sus vínculos con el desplazamiento económico sistemático de los y las productoras de alimentos a pequeña escala, y las consiguientes transformaciones radicales en la agricultura y la producción de alimentos. Un ejemplo concreto de esto es la concentración de la tierra en curso en Europa, que durante los últimos 60 años de manera similar ha llevado a una profunda reconfiguración de la sociedad y a la redistribución de la riqueza. Esto ha tenido importantes consecuencias para la realización de los derechos humanos, no solo de los campesinos y otros productores de alimentos

¹⁴ Para obtener ejemplos de casos documentados por FIAN en los que se han debilitado los derechos a la tierra de las comunidades por medio de la ayuda oficial al desarrollo, y de cómo el régimen internacional para la protección de inversiones ha impedido la restitución y redistribución de tierras, véase: Künnemann, R. y Monsalve Suárez, S. *International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society*. *Globalizations* 10:1. 2014. Págs. 123-40.

¹⁵ Véase, por ejemplo: www.fian.org/es/nuestro-trabajo/casos/brasil-guarani-kaiowa/; www.fian.org/es/nuestro-trabajo/casos/paraguay-sawhoyamaxa/; www.fian.org/library/publication/a_life_without_dignity_the_price_of_your_cup_of_tea. Debería indicarse que también en Europa han ocurrido procesos históricos de desposesión de los y las campesinas, pescadoras, pastoristas, etc. Entre los ejemplos figuran los cercamientos de tierras (comunales), que desempeñaron un papel clave en el desarrollo del capitalismo en Inglaterra en los siglos XVI y XVII, o las guerras de campesinos en Alemania durante esos mismos siglos.

¹⁶ Véase, por ejemplo: Red por el Derecho a la Vivienda y la Tierra de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC-HLRN). *The Land and Its People. Civil Society Voices Address the Crisis over Natural Resources in the Middle East/North Africa*. 2015. www.hlrn.org/img/publications/BigMasterFinal.pdf.

a pequeña escala, sino también de la sociedad en su conjunto¹⁷.

Las dinámicas mencionadas anteriormente niegan a las comunidades locales el acceso a sus tierras y a los recursos relacionados con estas, destruyen medios de vida y perturban a las comunidades. Asimismo, reducen el espacio normativo para las políticas agrícolas orientadas a los campesinos y el desarrollo autodeterminado, y distorsionan los mercados en favor de intereses de agronegocios cada vez más concentrados y del comercio mundial, en lugar de hacia la producción campesina sostenible a pequeña escala que da prioridad a los mercados locales y nacionales. Estas fuerzas operan incluso cuando no se registran desalojos, e independientemente de si han ocurrido o no acuerdos de tierras a gran escala (legales o ilegales). Si estas prácticas extractivistas, como la producción agrícola industrial (en gran parte basada en los monocultivos) y la minería a gran escala, continúan sin cesar, acelerarán la destrucción de los ecosistemas y la crisis climática. Si no se invierten, las tendencias actuales privarán a una parte significativa de la población rural actual de su acceso a los recursos naturales, así como del control sobre ellos, y destruirán al campesinado, las comunidades pescadoras, los pastoralistas y los habitantes de los bosques que siguen siendo la columna vertebral de los sistemas de producción de alimentos locales. Como tales, afectan a la sociedad en su conjunto al remodelar sustancialmente todo el sistema alimentario en términos de producción, distribución y consumo. También agravarán los patrones existentes de discriminación y violencia estructural contra las mujeres. Está claro que el tejido social básico, la estabilidad y la paz de muchas sociedades corren un grave riesgo.

Amenazas y desafíos considerables están en la financiarización¹⁸ de la tierra, la agricultura y el sistema alimentario, un elemento clave de la actual fiebre mundial por los recursos, especialmente en lo que respecta a la protección de las tierras de los pueblos y comunidades y sus derechos humanos en los acuerdos de tierras. En el contexto de la tierra y otros recursos naturales, la financiarización arroja luz sobre los múltiples e interconectados actores, relaciones y procesos implicados en el diseño, financiación y aplicación de las inversiones de los agronegocios y otras relacionadas con la tierra (incluidas las “inversiones” especulativas). Esto indica que el acaparamiento de tierras no implica solo el control directo sobre la tierra y otros recursos naturales, sino también las finanzas movilizadas para el control, la adquisición y la explotación. El ejemplo de la compleja estructura de uno de los mayores actores del aceite de palma en África, Feronia, ilustra la naturaleza de “múltiples capas” de muchos acaparamientos de tierras: lo que a primera vista parece una entidad corporativa, en realidad es una compleja red de inversiones. Atribuir responsabilidades por violaciones y abusos de derechos humanos a cada uno de los actores implicados se convierte en un desafío sustancial para aquellos encargados de determinar la rendición de cuentas y, por ende, de ofrecer recursos¹⁹. Obviamente, esto no es una coincidencia, sino una estrategia deliberada de “distanciamiento de la rendición de cuentas”²⁰, utilizada por aquellos que promueven y facilitan acaparamientos de tierras.

¹⁷ Véase: Coordinación Europea Vía Campesina (ECVC) y Hands off the Land. Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe. 2013. www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0; Transnational Institute (TNI) y Hands on the Land for Food Sovereignty. Land grabbing and land concentration in Europe – A research brief. 2016. www.tni.org/en/publication/land-grabbing-and-land-concentration-in-europe. Véanse también los gráficos muy ilustrativos sobre la situación de la concentración de la tierra en Europa. handsontheland.net/infographics-the-state-of-land-concentration-in-europe.

¹⁸ El término financiarización describe el poder y la influencia crecientes de la industria financiera, en términos materiales y de discurso, y su forma de operar en todos los sectores de la economía y de la sociedad. Esto incluye el hecho de que los intereses de la industria financiera son más dominantes que nunca en las instituciones y debates públicos. También implica un mayor papel para los centros geográficos de la industria financiera (plazas financieras como Delaware, Londres, Luxemburgo o Mauricio, entre otras).

¹⁹ Borrás, S., Seufert, P., Backes, S., Fyfe, D., Herre, R., Michéle, L. y Mills, E. Land Grabbing and Human Rights: The Involvement of European Corporate and Financial Entities in Land Grabbing outside the European Union. Estudio encargado por la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo. Mayo de 2016. [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2016\)578007](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2016)578007).

²⁰ Clapp, J. Financialization, distance and global food politics. *Journal of Peasant Studies* 41(5). 2014. Págs. 797-814.

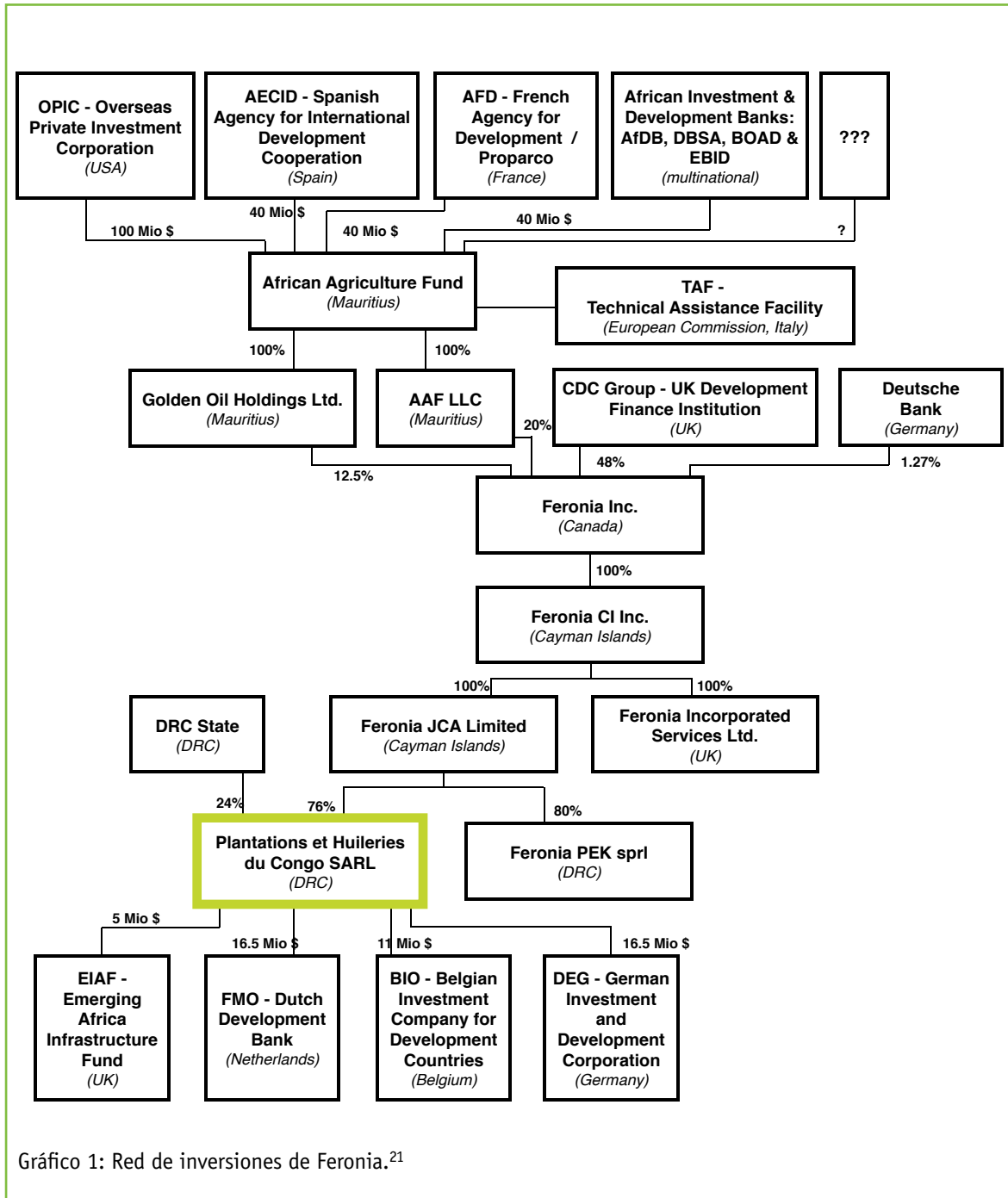


Gráfico 1: Red de inversiones de Feronia.²¹

²¹ Deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: 1) Los datos se obtienen de distintas fuentes de años diferentes. Por lo tanto, el gráfico no necesariamente refleja la situación exacta a fecha de hoy. No obstante, esto no anula el propósito del gráfico, que es ejemplificar las complejas redes de inversión que rodean a los acaparamientos de tierras. 2) Las acciones de CDC se resumen a partir de acciones y benders, un instrumento que puede convertir préstamos en acciones. 3) Debido a percepciones negativas, la entidad de Feronia en las Islas Caimán entró en proceso voluntario de liquidación. Feronia está ahora registrada en Bélgica.



El caso de Feronia también ejemplifica el hecho de que los actores públicos y privados están más interrelacionados que nunca, también en la financiación de los acaparamientos de tierras. Las instituciones de financiación para el desarrollo se han convertido en financiadores especialmente importantes de acuerdos de tierras y de todo tipo de proyectos de “inversión” relacionados con la tierra —a veces (como en el caso de Feronia), la mayoría de las acciones de una empresa están finalmente en manos

de instituciones de financiación para el desarrollo. Mientras que la escala de la financiación del sector privado procedente de instituciones de financiación para el desarrollo (así como de instituciones financieras internacionales) ha aumentado drásticamente durante los últimos años, las instituciones de financiación para el desarrollo también invierten cada vez más su capital en instituciones financieras, como parte de un enfoque que considera al sector financiero privado como un actor de desarrollo y lo refuerza con recursos

públicos. Algunas instituciones de financiación para el desarrollo invierten cerca de la mitad del total de sus carteras en intermediarios financieros, lo que hace que sea extremadamente difícil saber dónde y cómo se utiliza después este dinero, provocando con ello enormes problemas de rendición de cuentas²².

Las dinámicas actuales de desposesión de tierras y privatización de la naturaleza van de la mano de la creciente violencia contra las comunidades, y en especial contra todos aquellos que se oponen al acaparamiento de recursos o que luchan en favor del acceso de las personas a la tierra, y del control sobre la misma, y la justicia social y medioambiental. Las y los defensores de derechos humanos que trabajan en cuestiones relacionadas con la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente a menudo son acosados, perseguidos, encarcelados arbitrariamente e incluso asesinados por su trabajo²³. Según la Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, son el segundo grupo más vulnerable de defensores de los derechos humanos.²⁴

El Estado desempeña un papel fundamental en los procesos descritos anteriormente. Una parte significativa de la oleada actual de acaparamientos de tierras y recursos naturales ocurre en tierras que son

formalmente propiedad del Estado. Las comunidades que ocupan y utilizan la tierra y los recursos naturales tienen distintos niveles de reconocimiento y protección de sus derechos a la tierra, que a menudo son consuetudinarios, ancestrales, comunales o informales. Las autoridades estatales, basándose en ciertas doctrinas legales que en muchos casos fueron introducidas para justificar la desposesión de tierras por parte de los poderes coloniales, a menudo creen que están investidas con el poder de despojar estas tierras a voluntad²⁵. En otros casos los Estados usan la doctrina del dominio eminente y el argumento del supuesto interés o fin público para justificar la desposesión²⁶. Los académicos han identificado tres dimensiones distintas pero interrelacionadas de la acción estatal, que pueden considerarse como elementos que configuran el acaparamiento de tierras: a) la simplificación de las relaciones sociales basadas en la tierra para hacer que las complejas relaciones sociales sean “legibles” para la administración y el control estatales, es decir, solo existe lo que figura en los registros de tierras estatales y los derechos de propiedad individual son considerados como los únicos derechos a la tierra que disfrutan del respeto y protección plenos del Estado; b) la afirmación de soberanía y autoridad sobre un territorio (el derecho al descubrimiento, la doctrina

²² Borrás et al. 2016. Nota al pie 19. Págs. 27-28. Otro ejemplo de la creación de construcciones que facilitan la entrada de actores financieros en acuerdos de tierras y crean una mezcla entre actores públicos, privados y público-privados y el dinero, es el Fondo para la Agricultura y la Inversión Comercial en África (AATIF), una herramienta de financiación público-privada basada en Luxemburgo, que fue establecida por el Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) de Alemania y Deutsche Bank AG, y que implica a varios inversores públicos. Véase: FIAN/Hands off the Land Alliance. Fast track agribusiness expansion, land grabs and the role of European private and public financing in Zambia. A Right to Food Perspective. Diciembre de 2013. www.fian.org/en/news/article/latest_study_questions_the_role_of_european_investments; y FIAN. Land and Human Rights. The Role of EU Actors Abroad. Abril de 2017. www.fian.org/en/news/article/the_eu_must_act_to_stop_and_prevent_land_grabbing.

²³ Durante los últimos años, FIAN ha intervenido con cartas y acciones en casos de violencia contra los defensores de derechos humanos que trabajan con los recursos naturales en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Etiopía, Guatemala, Honduras, Laos, Malí, Nigeria, Pakistán, Paraguay y Sierra Leona, entre otros lugares.

²⁴ Véase: Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/4/37. Párrs. 38-47; Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/19/55.

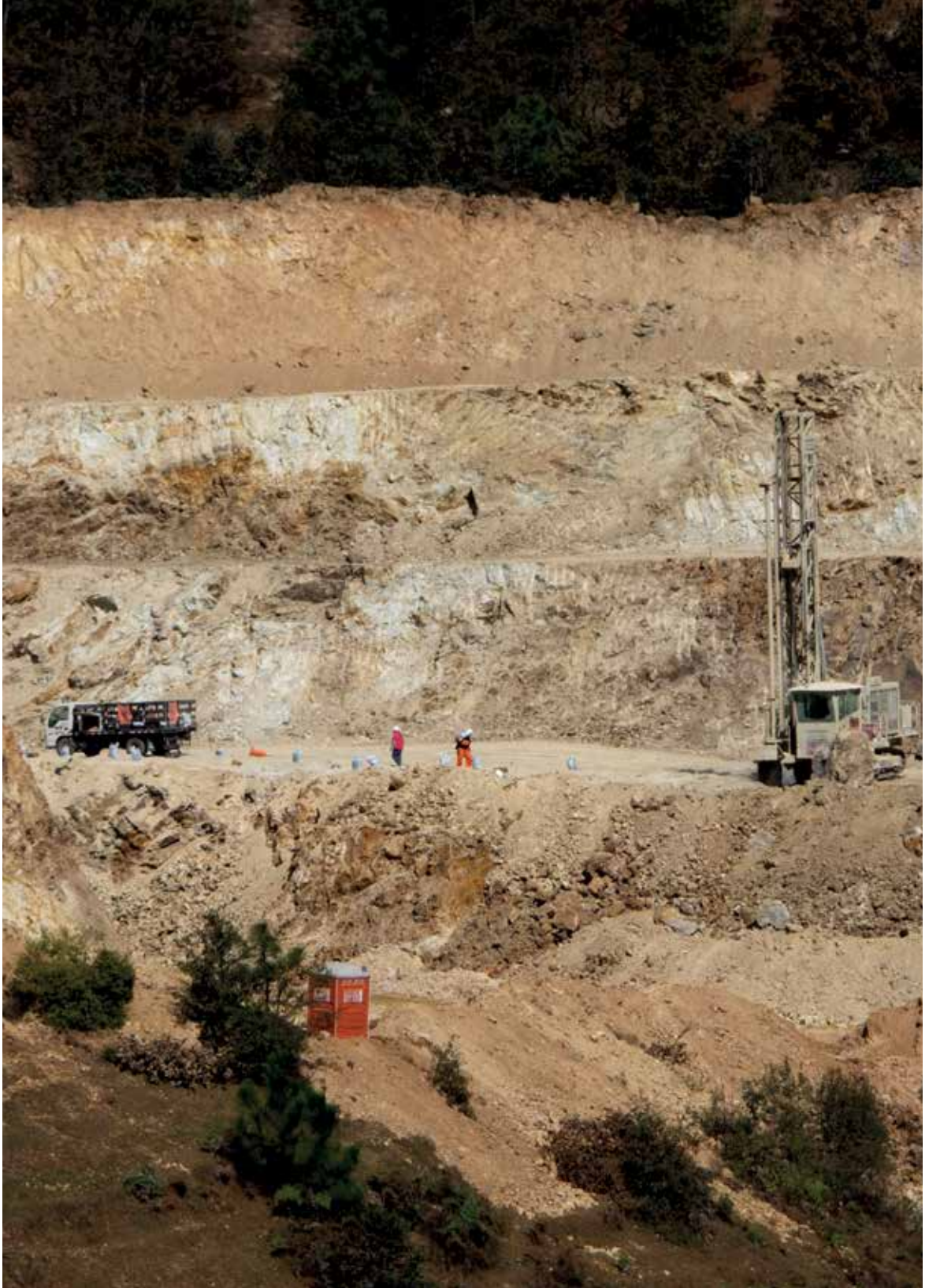
²⁵ Véase, por ejemplo: FIAN. Accaparement des terres et droits humains au Mali. Les cas de Sanamadougou-Saou, Sansanding et San. Marzo de 2014. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/Rapport_Mali_Final.pdf.

²⁶ El dominio eminente hace referencia al poder del Estado de expropiar tierras de propiedad privada en razón del interés público, con sujeción al pago de una compensación. Este principio “representa la autoridad atribuida al Estado para ejercer su papel como guardián del interés público más amplio”, y proporciona una base legal, por ejemplo, para la expropiación de tierras en el contexto de reformas redistributivas. No obstante, se ha utilizado en varios países para justificar la desposesión de las personas y las comunidades en nombre del “fin o interés público”, mediante el abuso de autoridad para determinar qué constituye tal fin o interés público, e interpretándolo en desventaja de las poblaciones marginadas. Véase: Gelspan, T., Nagaraj, V.K. Seeding Hope? Land in the International Human Rights Agenda. Challenges and Prospects. Documento de trabajo, Red-DESC. 2012. www.escri-net.org/resources/seeding-hope-land-international-human-rights-agenda.

terra nullius, la tesis de las “tierras residuales o vacantes”); y c) el uso de la fuerza armada autorizada por el Estado para asegurar el cumplimiento, extender la territorialización del Estado nación e interferir a favor de la acumulación de capital privado²⁷. Este comportamiento del Estado y los regímenes de tierras legales, en muchos casos heredados del colonialismo, están profundamente arraigados en la estructura de muchos Estados contemporáneos. En lugar de aplicar políticas de restitución y reparación de la desposesión histórica de tierras, de reconocimiento y protección plenos de los derechos a la tierra consuetudinarios y ancestrales, y de redistribución de tierras privadas y públicas en casos de una falta generalizada de tierras y de patrones muy desiguales en la propiedad de la tierra, los Estados están hoy facilitando aún más la privatización, la mercantilización y la (re) concentración de la tierra debido a los motores económicos mencionados anteriormente. Esto lo hacen generando una narrativa —siguiendo el importante cabildero llevado a cabo por los intereses corporativos— sobre por qué son necesarios acuerdos de tierras que benefician a todo tipo de “inversores” (incluidos aquellos que adquieren tierras para fines especulativos). En consecuencia, se lanzan a definir tierras “marginales” y “disponibles”; mediante la reclasificación, recalificación, y cuantificación de dichas tierras; la expropiación de tierras; y por medio de procesos de re(distribución) o desposesión. Al mismo tiempo, los Estados (incluidos los Estados de origen de los inversores y las empresas) no reglamentan de manera apropiada a las empresas y los inversores para garantizar los derechos humanos de las personas y las comunidades, así como para exigirles cuentas por abusos y crímenes.

El derecho humano a la tierra proporciona un marco y una base sólida de derechos humanos para afrontar las dinámicas complejas e interrelacionadas en torno a la tierra y los recursos naturales, situando en un lugar central los derechos, los medios de vida, las necesidades y las aspiraciones de las personas y las comunidades. Contribuye a cuestionar la tendencia creciente a considerar la tierra y los recursos naturales conexos como meros productos básicos o activos financieros gobernados por las leyes del mercado, y a concentrar el control de los recursos vitales en manos de unos pocos. Contribuye igualmente a poner en tela de juicio las doctrinas y los marcos jurídicos que gobiernan los recursos naturales, que se interpretan de tal forma que dan un poder ilimitado al Estado para disponer de tierras y otros recursos naturales; que no reconocen ni protegen adecuadamente los derechos a la tierra consuetudinarios, ancestrales o informales; y que no garantizan un acceso equitativo a los recursos naturales ni el control sobre los mismos.

²⁷ Scott, J. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, CT. Yale University Press. 1998; Borras, S. y Franco, J. A. ‘Land Sovereignty/Alternative? Towards a People’s Counter-enclosure. Documento de debate del programa de justicia agraria de TNI. Julio de 2012. https://www.tni.org/files/a_land_sovereignty_alternative_.pdf.



2. El marco dominante actual de la tierra y la gobernanza de la tierra

El actual discurso dominante en torno a la tierra y su gobernanza está estrechamente relacionado con las dinámicas descritas anteriormente. Este discurso considera la tierra y los recursos naturales conexos principalmente como un activo económico y financiero globalizado. Para apuntalar este discurso se utilizan herramientas técnicas, como estadísticas, cálculos sobre el uso de la tierra y la productividad basados en imágenes de satélites, etc., lo que básicamente redefine la tierra. En consecuencia, la tierra se considera como un recurso globalizado susceptible de inversión, en lugar de como un bien natural con un fuerte componente local, dado que su control y uso son principalmente una relación social²⁸. Además, tal enfoque crea una narrativa en la que la inversión comercial en la tierra y el agronegocio en forma de adquisiciones de tierras no solo se convierte en algo beneficioso, sino también necesario.

En tal marco, “los derechos a la tierra o de tenencia seguros” o “la seguridad en la tenencia” significan proporcionar, promover o proteger los derechos de propiedad de propietarios o usos de tierras exclusivos²⁹. Generalmente esto significa derechos de propiedad individual y privada de la tierra al estilo occidental, incluido el derecho a alienar la tierra con

el fin de su mercantilización o transformación en algo comercializable³⁰. Esta llamada seguridad adopta la forma de títulos individuales de tierras, que —a menudo con la justificación de la necesidad de “aclarar” los derechos de tenencia— conceden derechos a la tierra exclusivos y fácilmente transferibles³¹. Tras este enfoque está la idea de que las tierras deberían transferirse al usuario más “productivo” y “eficiente” por medio del mercado. Como tal, se centra mucho más en promover “inversiones” (en forma de adquisición de tierras) y el crecimiento económico que en los derechos humanos. Los efectos adversos en los derechos humanos de las poblaciones afectadas, y en muchos casos ya marginadas, no se entienden como violaciones y abusos de derechos humanos, sino como “riesgos” (para los inversores), que han de ser ponderados con los beneficios posibles o supuestos para las personas y grupos afectados, así como para la sociedad en su conjunto. La vaga promesa hecha a los grupos afectados y marginados es que las adquisiciones y los acuerdos de tierras proporcionarán crecimiento económico y empleos para las personas, que en realidad corren el riesgo de ser integradas en el escalón más bajo de cadenas de valor cada vez más globales³².

En algunos contextos, los títulos de tierras pueden ser de hecho una opción para conceder protección, y la titulación de las tierras es a lo que aspiran algunos grupos marginados, de igual manera que la propiedad privada es una forma de que las personas y las comunidades accedan a la tierra y hagan uso

²⁸ Li, T. What is land? Assembling a resource for global investment. Clase magistral para Transactions of the Institute of British Geographers, 39. 2014. Págs. 589–602.

²⁹ Como se describe más adelante, esto no significa que el concepto de “seguridad en la tenencia” no ofrezca un marco útil.

³⁰ Borras, S., Franco, J. and Monsalve Suárez, S., “Land and Food Sovereignty”, *Third World Quarterly*, 36(3), 2015, pp. 600-617.

³¹ Como respuesta a las voces críticas y a las experiencias negativas (desde el punto de vista de los grupos marginados), este discurso ha aceptado e integrado en cierta medida la titulación comunitaria. Esta práctica, sin embargo, sigue siendo una excepción, en lugar de la norma, y no resuelve los problemas con los títulos mencionados anteriormente.

³² De hecho, puesto que los beneficios anunciados de muchos acuerdos de tierras no se han materializado, los Gobiernos y las instituciones internacionales están promoviendo programas de subcontratación, como la agricultura por contrato, como la nueva y mejor forma de inversiones de los agronegocios, que formalmente dejan las tierras en cuestión a las personas y comunidades afectadas. No obstante, en realidad bajo tales programas las comunidades a menudo pierden el control sobre su tierra. Para obtener un ejemplo, véase: Land Grabbing Via Contract Farming. A Case Study from Limpopo (South Africa). Septiembre de 2016 (pendiente de publicación).

de ella. No obstante, en muchos otros casos, los títulos de tierras aumentan la inseguridad de estos grupos y el riesgo de que pierdan sus tierras, puesto que los exponen a las presiones del mercado³³. De hecho, a veces se plantea explícitamente la “salida de la agricultura” de las explotaciones agrícolas que se consideran como no viables como uno de los objetivos de la creación de los mercados de tierras³⁴. Además, las personas y las comunidades acceden, gestionan y usan las tierras de múltiples formas, que se van modelando con el tiempo en el seno de contextos sociales y culturales específicos. Los derechos de propiedad privada al estilo occidental son, como tales, una forma entre muchas otras. En varios contextos, el acceso a la tierra, y la gestión y el uso de la misma, se basan en sistemas y prácticas de tenencia consuetudinarios y comunales, que están integrados en las relaciones sociales y el sistema de valores de un grupo concreto. Si bien es cierto que algunos de estos sistemas consuetudinarios no son equitativos y discriminan a ciertos grupos, como las mujeres o los grupos étnicos, ha de lograrse su fortalecimiento y democratización mediante procesos que impliquen a las comunidades respectivas en el seno del contexto más amplio de la sociedad, en lugar de imponer una transformación hacia derechos de propiedad individual.

El enfoque de gobernanza y gestión de la tierra descrito anteriormente lo promueven actores poderosos, como el Banco Mundial, países donantes de cooperación para el desarrollo y el sector empresarial. Estos

presionan cada vez más a favor de este modelo en la forma de iniciativas conjuntas de “múltiples partes interesadas”³⁵, para que se traduzca en legislaciones y políticas nacionales que eliminen las barreras a las inversiones en beneficio de actores corporativos y en detrimento de las personas y las comunidades, cuyos derechos son marginados y socavados³⁶. Al mismo tiempo, el derecho internacional de inversiones, en forma de tratados de inversión y arbitrajes inversor-Estado, se ha convertido en una herramienta clave para la protección de las inversiones y la propiedad de los inversores. De hecho, la gran mayoría de los acuerdos de tierras están protegidos por tratados de inversión³⁷ y los inversores utilizan hábilmente los marcos jurídicos y normativos nacionales que facilitan y promueven la transferencia de tierras a inversores para adquirir tierras, por un lado, y el régimen internacional de protección de inversiones, por otro, a fin de proteger así estas tierras frente a las reivindicaciones de las comunidades y las personas que han sido despojadas³⁸. Asimismo, los inversores utilizan el derecho internacional de inversiones para limitar la capacidad de los Estados de reglamentar en el interés público³⁹. Todo esto ha de verse como parte de un impulso para establecer un derecho mundial a la propiedad, junto con un mercado mundial de tierras. Este proyecto encaja con el mal uso creciente del lenguaje de derechos humanos, en particular en

³³ Para obtener un ejemplo, véase: Borras, S., Carranza, D. y Franco, J. Anti-poverty or Anti-poor? The World Bank's market-led agrarian reform experiment in the Philippines. *Third World Quarterly*, 28:8. 2007. Págs. 1557-1576.

³⁴ El informe sobre el desarrollo mundial de 2008 explícitamente indica que “los mercados de tierras [...] pueden facilitar la salida de la agricultura”. Véase: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. 2007. Pág. 9. documents.worldbank.org/curated/es/747041468315832028/pdf/414550SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

³⁵ Véase: McKeon, N. Are equity and sustainability a likely outcome when foxes and chickens share the same coop? *Globalizations*, 14:3. 2017. Págs. 379-398.

³⁶ Un ejemplo de tal iniciativa de “desarrollo” público-privada es la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en África. Véase: FIAN. G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis From a Human Rights Perspective. Febrero de 2014. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2014_G8NewAlliance_screen.pdf.

³⁷ Cotula, L. y Berger, T. Land Deals and Investment Treaties: Visualizing the Interface. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. 2015. pubs.iied.org/pdfs/12586IIED.pdf.

³⁸ Véase, por ejemplo, el caso del acuerdo bilateral de inversión entre Alemania y Paraguay: Pan para el Mundo, FIAN Alemania et al. Extraterritorial State Obligations – Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Marzo de 2011. Pág. 14. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2011-3-Germany_ETO-Report.pdf.

³⁹ Véase Cotula, L. „Land Grabbing” and international investment law: toward a global reconfiguration of property? En Bjorklund, A.K. (editor). *Yearbook on International Investment Law & Policy 2014-2015*. Oxford University Press. Págs. 177-214. pubs.iied.org/pdfs/G04091.pdf.



relación con el derecho a la propiedad⁴⁰, por parte de empresas y otros actores, a efectos de hacer que sus derechos de propiedad (de la manera en que los hayan adquirido) prevalezcan sobre los derechos humanos de las personas afectadas.

En el mismo contexto, los actores empresariales y todo tipo de “inversores” son considerados y tratados cada vez más como actores fundamentales en la gobernanza y la gestión de la tierra, incluido en los procesos de toma de decisiones que afectan a la tierra y otros recursos naturales. Un ejemplo es el auge del concepto de “múltiples partes interesadas”, por ejemplo, en el contexto de la aplicación de las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.⁴¹

Los conceptos de “tenencia” y “seguridad en la tenencia” pueden proporcionar un marco útil para cuestionar tales enfoques. Con arreglo a la definición de la FAO, la “tenencia” es la relación, ya sea definida legalmente o de forma consuetudinaria, entre las personas con respecto a la tierra y otros recursos naturales⁴². Esta definición de la tenencia como relaciones sociales tiene múltiples facetas y captura, al menos hasta cierto punto, la compleja relación que tienen las comunidades y las personas con la tierra y otros recursos naturales, así como con la propia naturaleza. Debería recalarse que el concepto de “tenencia” ha sido desarrollado para capturar los derechos de acceso y uso de todas aquellas personas que no tienen derechos de propiedad formalmente reconocidos. Si se entiende en la línea

de la Observación general N.º 4 del CDESC sobre el derecho a una vivienda adecuada, la “seguridad en la tenencia” proporciona una importante base para las personas y comunidades a fin de proteger las tierras que ocupan y usan y luchar contra el desalojo forzoso, independientemente de si disponen o no de títulos formales. No obstante, más recientemente la “tenencia” se ha convertido en un término que a veces utilizan indistintamente todo tipo de actores para hacer referencia a todo tipo de derechos, incluidos los derechos de propiedad por parte de inversores comerciales.

El derecho humano a la tierra cuestiona el entendimiento dominante de la tierra como un activo económico y financiero globalizado, así como la promoción de los derechos de propiedad privada y los mercados de tierras para facilitar las adquisiciones de tierras. Contribuye igualmente a poner en tela de juicio el régimen nacional e internacional de protección de inversiones y proporciona una herramienta para oponerse al proyecto de establecer un derecho mundial a la propiedad. El derecho humano a la tierra aclara que la tierra es, sobre todo, un bien comunal al que las comunidades y las personas pueden acceder, así como controlar, gestionar y usar de muchas formas distintas, con vistas a vivir una vida digna, de conformidad con su contexto social y cultural. Como tal, reconoce, protege y garantiza una variedad de sistemas y derechos de tenencia, y busca democratizarlos cuando estos son discriminatorios.

⁴⁰ Si bien el derecho a la propiedad está reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos, esto no significa que todos los derechos de propiedad sean derechos humanos.

⁴¹ Véase: Las Directrices sobre la gobernanza responsable de tenencia en una encrucijada. Pronunciamento internacional. Diciembre de 2015. www.tni.org/es/art%C3%ADculo/las-directrices-sobre-la-gobernanza-responsable-de-tenencia-en-una-encrucijada.

⁴² Sobre la base de la definición de la FAO de tenencia de la tierra. Véase: FAO. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. FAO Estudios sobre tenencia de la tierra. 2002. www.fao.org/docrep/005/Y4307S/Y4307S00.HTM. Esta definición puede aplicarse, por extensión, a los recursos naturales de manera más general.

3. La laguna normativa existente en el derecho internacional de los derechos humanos

Pese al incremento de la concienciación y el reconocimiento sobre la inextricable conexión entre la tierra y varios derechos humanos (la tierra es indispensable para la realización de algunos de ellos, como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el derecho al agua, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a participar en la vida cultural, el derecho al trabajo, el derecho a la autodeterminación y los derechos de las mujeres), el derecho internacional de los derechos humanos solo garantiza, por ahora, derechos a la tierra limitados. Los Estados no pueden privar arbitrariamente a las personas de su propiedad, ni tampoco pueden expulsar a las comunidades asentadas que dependen de una parcela de tierra pero que carecen de un título legal sobre ella, sin cumplir ciertas condiciones⁴³. No obstante, el derecho a la propiedad se aplica a los propietarios de tierras, dejando así sin protección a las personas sin tierras y a aquellas que tienen otras formas de derechos a la tierra y de tenencia —a menudo la mayoría de la población rural. Además, la protección frente a las expulsiones puede esquivarse fácilmente, algo que suele ocurrir, puesto que los Estados tienen una amplia discreción para determinar si se han cumplido las condiciones que justifican los desalojos. En última instancia, estas protecciones son en gran parte de naturaleza procedimental y no ofrecen garantías sustanciales⁴⁴.

La tierra como un derecho humano sustantivo (es decir, que va más allá de la protección y las salvaguardias procedimentales, y que reconoce que los seres humanos necesitan la tierra para vivir una

vida en dignidad) se ha desarrollado ampliamente en relación con los derechos de los pueblos indígenas, a quienes se garantiza el derecho a la tierra y los territorios que han ocupado tradicionalmente⁴⁵. No obstante, existe una laguna normativa en el derecho internacional de los derechos humanos que deja en una posición vulnerable a las comunidades rurales no indígenas que carecen de garantías sustanciales, pero para las que el acceso a la tierra es central para su identidad y esencial para su supervivencia.

Aunque las comunidades no indígenas no pueden reclamar directamente el derecho a la tierra, pueden buscar recurso por medio de otros muchos derechos humanos, como los derechos a la alimentación, la vivienda, el agua, la salud y un nivel de vida adecuado. No obstante, la protección que conceden estos derechos corolarios es limitada. La interpretación jurídica del derecho a la alimentación, por ejemplo, deja abierto si las personas se alimentan por medio del cultivo directo de tierras o mediante ingresos y el sistema de distribución de alimentos. Se ha abusado de este margen de interpretación para justificar expulsiones de personas de sus tierras, en especial cuando carecen de derechos a la tierra o derechos de propiedad formalizados, con el razonamiento de que no están usando la tierra “de manera suficiente, eficiente y sostenible”. Se dice que su derecho a la alimentación se “realizaría mejor” a través de los ingresos obtenidos de los empleos prometidos, que, en realidad, rara vez se materializan, o por medio de la responsabilidad social empresarial o programas de redes de seguridad, que no son más que caridad, en oposición a los conceptos de derechos humanos de autodeterminación y dignidad.

Existe un desafío similar con respecto al derecho a la vivienda. Este derecho va más allá de meros edificios que dan refugio a las personas. Es un derecho a vivir en un lugar en paz, seguridad y dignidad. Esto implica

⁴³ CDESC. Observación general N.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos. 1997. E/1998/22.

⁴⁴ Narula, S. The Global Land Rush: Markets, Rights, and the Politics of Food. *Stanford Journal of International Law*, 49:1. Pág. 101. 2013; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 13-42.

⁴⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



que el derecho a la vivienda también abarca las tierras y los recursos naturales de los que dependen los medios de vida de las personas⁴⁶. Sin embargo, las comunidades rurales son vulnerables a la pérdida de sus tierras, bosques y pesquerías (comunales) y sus tierras de pastoreo y de uso estacional, en especial cuando no tienen derechos formalizados sobre ellas, sino derechos consuetudinarios o informales. Se verán obligadas entonces a abandonar sus hogares como consecuencia de la pérdida de sus medios de vida. Además, en los procesos de reasentamiento normalmente no son compensadas por la pérdida de estos recursos⁴⁷.

Esta situación deja en una posición vulnerable a las comunidades no indígenas que dependen de la tierra para sobrevivir, legalmente y de otra manera, y debilita sus posibilidades para afirmar sus derechos.

El derecho humano a la tierra cierra la laguna normativa existente y permite al derecho internacional de los derechos humanos evolucionar de un enfoque instrumentalista de la tierra —que considera la tierra como una puerta de entrada a la realización de otros derechos— al reconocimiento de que la tierra sustenta la vida y forma la identidad y la cultura, y es, por lo tanto, un derecho humano sustancial en sí⁴⁸. Además, el reconocimiento, la descripción y la aplicación del derecho humano a la tierra dejaría claro que los derechos humanos también implican controlar los recursos, y que esto es fundamental para llevar una vida autónoma en dignidad y en comunidad con otras personas. Como tal, apoya a las comunidades y las personas que reclaman acceso a la tierra y control sobre ella, y a aquellas personas que se defienden frente a la desposesión, afirman sus derechos y cuestionan a los Estados que socavan el acceso y el control de las personas afirmando que hay otros medios de satisfacer los derechos humanos corolarios.

⁴⁶ CDESC. Observación general N.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos. 1997. E/1998/22. Párr. 10. CDESC. Observación general N.º 4. El derecho a una vivienda adecuada. 1991. E/1992/23. Párrs. 8 a) y e).

⁴⁷ Véase: Künnemann y Monsalve Suárez. 2014. Nota al pie 14. Pág. 130.

⁴⁸ Véase también: Narula. Nota al pie 44.

4. Las luchas de los pueblos por la tierra y los recursos naturales

En sus luchas para obtener el reconocimiento y la protección de sus derechos a la tierra y los recursos naturales, los movimientos sociales y las organizaciones de base en todo el mundo han estado reclamando de facto el derecho humano a la tierra durante mucho tiempo. El concepto y la visión de la soberanía alimentaria han sido cruciales en este sentido. Se define como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”⁴⁹. La soberanía alimentaria ha permitido el desarrollo de un fuerte marco conceptual de la tierra que busca garantizar el acceso efectivo de los pueblos a los recursos naturales y productivos, así como el control de los mismos, necesarios para realizar realmente sus derechos humanos⁵⁰. En este contexto ha sido fundamental el concepto de “territorio”, que utilizan muchas nacionalidades étnicas, especialmente los pueblos indígenas, así como comunidades y movimientos sociales para expresar su relación con la tierra y la naturaleza⁵¹. El término “territorio” hace referencia a un entendimiento holístico de la tierra, que reconoce que todos los recursos naturales y sus usos están interconectados en las realidades de las vidas y medios de vida de muchas personas, haciendo imposible separar unos

de otros las tierras, las pesquerías y los bosques, o de otros recursos naturales⁵². También destaca que para los pueblos indígenas, algunas comunidades y productores de alimentos a pequeña escala en todo el mundo⁵³, las tierras, los océanos, los ríos, los bosques y toda la naturaleza son mucho más que medios de producción. Son la base misma de la vida, la cultura y la identidad, y desempeñan funciones sociales, culturales, espirituales y medioambientales fundamentales. La soberanía alimentaria destaca aún más la autodeterminación de las personas, que es un principio de derechos humanos fundamental en el centro de los sistemas alimentarios, y que aborda las cuestiones interrelacionadas del control sobre los recursos naturales, y la forma en que se producen, comercializan y consumen los alimentos.

Desde una perspectiva más urbana, se ha desarrollado el Derecho a la Ciudad para responder a desafíos en parte similares y comparables a los que busca afrontar la soberanía alimentaria. Por ejemplo, el Derecho a la Ciudad incluye un fuerte énfasis en usos de la tierra y procesos de planificación inclusivos y participativos, y en la función social de la tierra como parte de una lucha más amplia para acceder a los bienes comunales. Incluso si ambas visiones vienen de contextos diferentes, cada vez más dialogan entre ellas y se crean convergencias, al tiempo que aumenta el número de grupos urbanos que han asumido la soberanía alimentaria, y que se presta más atención a vínculos rurales y urbanos cada vez más complejos.

⁴⁹ Foro de Nyéléni por la Soberanía Alimentaria. Declaración de Nyéléni. 27 de febrero de 2007. <https://nyeleni.org/spip.php?article291>.

⁵⁰ El documento titulado Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales, de marzo de 2011, es la elaboración más sistemática sobre cómo gobernar los recursos naturales para la soberanía alimentaria. www.fian.org/es/biblioteca/publicacione/propuestas_de_las_organizaciones_de_la_sociedad_civil_a_las_directrices_de_la_fao_sobre_la_gobernanza_responsable_de_la_tenencia_de_la_tierra_y_los_recursos_naturales/.

⁵¹ El concepto de territorio es complejo y está sujeto a múltiples interpretaciones, pero aquí se entiende como que expresa las relaciones holísticas entre las personas y su entorno vivo. En este contexto, no se utiliza para definir los ámbitos geográficos y económicos de los Estados, sobre los que estos afirman soberanía mediante el uso de la fuerza política, legal y militar.

⁵² Para muchas comunidades pesqueras indígenas y locales que viven en las costas, por ejemplo, la distinción entre tenencia de la tierra y del mar es falsa, puesto que ellas mismas no distinguen entre el paisaje terrestre y el marino.

⁵³ En este contexto, es importante indicar que hoy, en términos absolutos, en nuestro planeta viven más campesinos que nunca. Véase: Edelmann, M. y Borrás, S. Jr. Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements. Practical Action Publishing. 2016. Págs. 1-2, en referencia, entre otros, a los datos de FAOSTAT.

El derecho humano a la tierra es una poderosa herramienta legal para las luchas de los pueblos y las comunidades, y para apoyar sus reivindicaciones de tierras en contextos rurales, periurbanos y urbanos. Destaca que la tierra y los recursos conexos sostienen la vida y forman la identidad y la cultura. El derecho humano a la tierra busca la justicia social y medioambiental, transformando las relaciones de poder y afrontando las desigualdades sociales y económicas.



III. La tierra en el marco normativo actual de derechos humanos

1. General

Como se mencionó antes, a fecha de hoy el sistema de derechos humanos no ha codificado aún explícitamente un derecho humano a la tierra. No obstante, un conjunto creciente de instrumentos del derecho indicativo y recomendaciones u observaciones de órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas reconoce la inextricable conexión entre la tierra y los derechos humanos.

Varios de los derechos humanos codificados en los principales tratados de derechos humanos contienen disposiciones sobre la tierra y los recursos naturales como parte de su contenido normativo, incluida la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966), la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), y los derechos consagrados en algunos de los convenios fundamentales de la OIT: la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, núm. 87 (1948); el derecho de sindicación y de negociación colectiva, núm. 98 (1949); la discriminación (empleo y ocupación), núm. 111 (1958); la edad mínima, núm. 138 (1973); y las peores formas de trabajo infantil, núm. 182 (1999). Otros convenios de la OIT que

abordan la tierra y los recursos naturales incluyen el núm. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales (1975) y el núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989)⁵⁴. Asimismo, distintos órganos de tratados de las Naciones Unidas, como el CDESC, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) han estado abordando la cuestión de la tierra y la reforma agraria con una intensidad creciente en sus observaciones finales, destacando que la tierra es indispensable para la realización de varios derechos humanos. De hecho, todos los seres humanos dependen de alguna forma, directa o indirectamente, de la tierra y otros recursos naturales para su supervivencia, y estos recursos son, en especial, indispensables para la dignidad humana de los y las campesinas, pescadoras, pastoralistas, pueblos indígenas y trabajadoras rurales cuya identidad están profundamente interrelacionada con la tierra.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)

La interpretación de los tratados y la jurisprudencia del CDESC, el órgano autorizado para interpretar y monitorear la aplicación del PIDESC, han contribuido ampliamente a aclarar las relaciones entre la tierra y otros recursos naturales, por un lado, y los derechos humanos y las obligaciones estatales, por otro. Entre los instrumentos interpretativos del CDESC figuran la Observación general N.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, la N.º 7 sobre los desalojos forzosos, la N.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, la N.º 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, la N.º 15 sobre el derecho al agua, la N.º 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer

⁵⁴ Para obtener una interpretación amplia de las normas existentes en materia de derechos humanos que apoyan el reconocimiento de un derecho a la tierra, véase el Anexo II de las Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales, de marzo de 2011. www.fian.org/es/biblioteca/publicacione/propuestas_de_las_organizaciones_de_la_sociedad_civil_a_las_directrices_de_la_fao_sobre_la_gobernanza_responsable_de_la_tenencia_de_la_tierra_y_los_recursos_naturales/.

al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y la N.º 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. Además, el CDESC ha formulado observaciones finales en relación con la tierra a aproximadamente 50 países desde 2001⁵⁵. Estas contienen recomendaciones dirigidas a los Estados sobre cómo respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas específicamente con la tierra.

Respecto a la obligación de respetar, las recomendaciones del CDESC hacen referencia, por ejemplo, al consentimiento libre, previo e informado; los derechos de las mujeres a la tierra; los derechos de los pueblos indígenas a la participación y al conocimiento tradicional en la gestión de la tierra; y los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales. En lo que respecta a la obligación de proteger los derechos de las poblaciones rurales a la tierra, las recomendaciones del CDESC atañen a medidas como:

- aplicar reformas que eviten los desalojos, las desposesiones y la falta de tierras;
- promulgar o aplicar legislación que prohíba las prácticas consuetudinarias discriminatorias que van contra la propiedad de la tierra por parte de las mujeres;
- combatir la discriminación en las leyes y políticas agrarias;
- proteger el acceso de los agricultores a la propiedad y la seguridad de la tierra por medio de reformas agrarias;
- proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales;
- salvaguardar los derechos a la tierra de las mujeres mediante la restitución de tierras y una compensación adecuada;
- resolver las disputas en torno a la tierra y adoptar medidas para evitar disputas futuras.

En lo que respecta a la obligación de realizar los derechos humanos a la tierra, el CDESC recomienda reformas agrarias y la concesión de títulos de tierras.

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y el derecho humano a la tierra

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también han contribuido al desarrollo del derecho humano a la tierra. Se trata de expertos independientes en derechos humanos con el mandato de informar y asesorar sobre derechos humanos desde una perspectiva temática o específica de país. Varios relatores especiales han contribuido al desarrollo de la relación entre el acceso a la tierra, la reforma agraria y los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales de los grupos más marginados, pidiendo el pleno reconocimiento de la tierra como un derecho humano.

El antiguo Relator especial sobre los derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Türk, dijo en 1990 que “se va reconociendo cada vez más que el derecho a la tierra y la reforma agraria son con frecuencia decisivos para la realización de los derechos humanos. La realización de diversos derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la cultura, los derechos de los pueblos indígenas y otros, muestran una relación directa con la tierra. El Relator Especial tiene plena conciencia del carácter delicado y de las controversias que rodean las cuestiones relativas a la tierra en el plano internacional, pero está convencido de que ha llegado el momento de dedicar a esta cuestión fundamental la atención que merece. En lo que se refiere a las relaciones de poder

⁵⁵ Basado en un análisis de FIAN de los datos del Índice Universal de los Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en: uhri.ohchr.org/es/.

dentro de la sociedad o a las cuestiones de la igualdad y de la distribución del ingreso no existe una cuestión de mayor trascendencia que la de la tierra”⁵⁶.

En 2007, el entonces Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari, recomendó al Consejo de Derechos Humanos que reconociera el derecho a la tierra como un derecho humano⁵⁷, reforzando con ello el informe de 2005 del Relator especial Paulo Sérgio Pinheiro sobre la restitución

de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁵⁸. Además, los relatores especiales sobre el derecho a la alimentación han destacado la importancia del acceso seguro a la tierra y la reforma agraria⁵⁹, y en 2010 el entonces Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, recomendó al CDESC formular una observación general que aclarara la cuestión de la tierra como un derecho humano⁶⁰.



⁵⁶ Informe del Relator especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Türk. E/CN.4/Sub.2/1990/19. Párr. 121.

⁵⁷ Informe del Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Miloon Kothari. E/CN.4/2005/48. Párrs. 25-31. Véase también: Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. A/HRC/4/18.

⁵⁸ Informe final del Relator especial, Paulo Sérgio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. E/CN.4/Sub.2/2005/17.

⁵⁹ Informe del Relator especial sobre el derecho a una alimentación adecuada, Jean Ziegler. A/57/356.

⁶⁰ Informe del Relator especial sobre el derecho a una alimentación adecuada, Olivier de Schutter. A/65/281.

2. Avances recientes

Las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

Como ya se mencionó, las Directrices de la tenencia son el primer instrumento sobre tenencia del derecho indicativo internacional que se centra en los derechos económicos, sociales y culturales en relación con la tierra, la pesca y los bosques. Las Directrices proporcionan orientación a los Estados sobre cómo aplicar sus obligaciones en materia de derechos humanos a la gobernanza de los recursos naturales. Si bien las Directrices son un instrumento del derecho indicativo, están ancladas en obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos⁶¹. Como tal, pueden usarse como un trampolín para las reivindicaciones a favor del derecho a la tierra. El principio jurídico de pro hominen, que requiere la aplicación de la norma o estándar más favorable para proteger a los grupos sociales vulnerables, permite a los actores estatales y no estatales por igual interpretar las Directrices de tenencia de conformidad con los estándares más altos desarrollados por las Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos, así como con la jurisprudencia. Por lo tanto, las Directrices son un paso importante hacia el establecimiento del derecho humano a la tierra en el derecho consuetudinario internacional y, esperamos que pronto, en el derecho internacional positivo de los derechos humanos.

Recomendación general N.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales del Comité de la CEDAW

Durante su 63.º período de sesiones, celebrado del 15 de febrero al 4 de marzo de 2016, el Comité para

la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó su Recomendación general N.º 34 sobre los derechos de las mujeres rurales. Este fue el resultado de más de tres años de trabajo por parte del Comité con el apoyo de la sociedad civil. Esta Recomendación general es la interpretación autorizada del Comité del artículo 14 de la CEDAW y proporciona orientación a los Estados partes sobre las medidas que han de adoptarse para asegurar el pleno cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos de las mujeres rurales.

La adopción de la Recomendación general N.º 34 es especialmente significativa porque es el primer instrumento internacional que específicamente aborda los derechos de las mujeres rurales, y también es el primero que explícitamente reconoce el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas de las mujeres rurales en el marco de la soberanía alimentaria. Reconoce explícitamente como derechos humanos fundamentales “los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca” (párr. 56). Destaca también el derecho a participar en la toma de decisiones a todos los niveles de las mujeres rurales cuyas vidas y medios de vida dependen de su acceso efectivo a los recursos naturales (párr. 53), y pide a los Estados partes proteger los derechos de las mujeres rurales a los recursos naturales bajo las instituciones consuetudinarias y, de forma más explícita, garantizar el acceso igualitario de las mujeres indígenas (párr. 59). También pide el reconocimiento explícito de los bienes comunales naturales y, por lo tanto, implícitamente, el reconocimiento de los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales, puesto que el uso, el acceso y la gestión de los bienes comunales se definen socialmente y se organizan de manera colectiva (párr. 62).

⁶¹ El derecho indicativo es un derecho que establece normas y orientaciones sobre un tema concreto, pero no es obligatorio; no obstante, el derecho indicativo puede convertirse en un precursor del derecho vinculante (o imperativo) a nivel nacional o internacional.



El proceso hacia una Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales

El proceso en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, iniciado por el movimiento campesino mundial La Vía Campesina, hacia la adopción de una Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales constituye otro paso significativo hacia el reconocimiento de la tierra como un derecho humano. De hecho, la versión avanzada del proyecto de declaración incluye

un artículo sobre el derecho de los campesinos a la tierra y otros recursos naturales. Este artículo se basa en gran medida en los avances interpretativos y las observaciones finales sobre la presentación de informes de los Estados formuladas por el CDESC y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos mencionados anteriormente.⁶²

⁶² Véase: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/WGRuralAreasIndex.aspx. Para leer un análisis detallado, véase: Monsalve Suárez, S. El derecho a la tierra y a otros recursos naturales en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales. Nota informativa de FIAN Internacional. Diciembre de 2015. www.fian.org/es/biblioteca/publicacione/serie_de_informes_sobre_los_derechos_de_las_personas_campesinas/.

IV. Contenido y elementos del derecho humano a la tierra

1. Definición y elementos

El derecho humano a la tierra es el derecho de cada ser humano a acceder, usar y controlar de manera efectiva, individualmente o en comunidad, la tierra y los recursos naturales conexos con vistas a alimentarse y construir su propio hábitat, y a vivir y desarrollar sus culturas.

El derecho a la tierra NO es:

- **Un derecho a la propiedad privada:**
Como se dijo antes, la propiedad privada es solo una entre otras muchas formas mediante las que los individuos y las comunidades acceden, usan y controlan la tierra y los recursos conexos. El derecho humano a la tierra reconoce, protege y asegura esta variedad existente, garantizando la seguridad en el acceso y el uso. Como tal, no hace referencia principalmente al derecho a comprar o vender tierra.
- **Un derecho a obtener beneficios con la tierra:**
El derecho a la tierra se limita a su uso para individuos y comunidades con fines de reproducción y comerciales, especialmente a efectos de alimentarse y nutrir sus culturas. Si bien la relación de los individuos y las comunidades con la tierra incluye una dimensión económica (la tierra como medio para producir para ganarse la vida, la tierra como red de seguridad, etc.), vivir de la tierra en dignidad es fundamentalmente diferente de la noción de obtener un beneficio de la tierra o mediante ella.
- **Un derecho a tierras lejanas:**
El derecho humano a la tierra entraña una dimensión geográfica que privilegia lo local, y no justifica el control de tierras alejadas por parte de propietarios ausentes.⁶³

Definido de esta forma, el derecho humano a la tierra contiene varios elementos que han de ser recalcados:

Un derecho individual y colectivo

El derecho humano a la tierra es en la misma medida un derecho colectivo y un derecho individual. De hecho, en muchas partes del mundo, la tierra y los recursos naturales son bienes comunales: su uso, acceso y gestión están socialmente definidos y se organizan de forma colectiva. Los bienes comunales naturales engloban las tierras y las masas de agua, incluido, por ejemplo, tierras agrícolas y de cultivo, humedales, bosques, parcelas forestales, pastos abiertos, pastizales y tierras de pastoreo, laderas de colinas y montañas, arroyos y ríos, estanques, lagos y otras masas de agua dulce, caladeros, mares y océanos, litorales, minerales y la biodiversidad terrestre y acuática. En muchas comunidades rurales, las tierras agrícolas o de cultivo son de propiedad comunal, aunque se reconocen y respetan los derechos de tenencia de las familias que cultivan parcelas concretas de tierras. En todas las partes del mundo, las comunidades agrícolas, forestales, pesqueras, costeras, pastoriles, nómadas e indígenas han desarrollado sofisticados sistemas de uso, puesta en común, gobierno y regeneración de sus bienes comunales naturales. Estos sistemas son elementos esenciales de sus respectivas identidades culturales y políticas y son cruciales para su supervivencia. En consecuencia, la dimensión colectiva es crucial para asegurar de manera eficaz el disfrute individual de este derecho.

Visión holística

El derecho a la tierra debe entenderse de manera holística. Los recursos naturales y sus usos están interconectados, al igual que el acceso a estos recursos

⁶³ Las situaciones de ausencia forzada, por ejemplo, en el contexto de conflictos, ocupaciones y guerras, requieren una atención especial en virtud del derecho humano a la tierra.

y el control sobre los mismos están intrínsecamente vinculados a la forma en que los usan las personas y las comunidades, con arreglo a sus culturas, prácticas (consuetudinarias) —que habitualmente están adaptadas a las condiciones locales agroecológicas— y valores, así como sus concepciones de la justicia social y medioambiental. Tanto el acceso como el uso están también estrechamente relacionados con la capacidad de las personas de participar en la toma de decisiones sobre los recursos naturales. De manera similar, la tierra y los recursos naturales cumplen múltiples funciones que están estrechamente relacionadas con la realización de numerosos derechos humanos. En particular, las poblaciones rurales necesitan tierras y recursos naturales para obtener un nivel de vida adecuado, tener un lugar para vivir en seguridad, paz y dignidad, lograr el más alto nivel de salud y desarrollar sus culturas, incluida su relación espiritual con la naturaleza.

Libertades y derechos

El derecho a la tierra y los recursos naturales contiene tanto libertades como derechos. Las libertades incluyen el derecho a mantener el acceso, uso y gestión existentes de la tierra y los recursos naturales necesarios para la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud y a participar en

la vida cultural. Las libertades también incluyen el derecho a no ser objeto de injerencias, como el derecho a no sufrir desalojos forzosos o la contaminación y la destrucción de la tierra y los recursos hídricos.

Los derechos incluyen:

- el derecho a sistemas de tenencia, uso y gestión que aseguran el acceso, uso y gestión no discriminatorios, equitativos y sostenibles de la tierra y los recursos naturales para todas las poblaciones rurales;
- el derecho a la restitución de la tierra y los recursos naturales, así como el retorno a los mismos, de los que fueron privados arbitraria o ilegalmente las comunidades rurales;
- el derecho a la redistribución de tierras y recursos naturales para facilitar un acceso amplio y equitativo, incluido el acceso en igualdad de hombres y mujeres;
- el derecho al acceso preferencial (es decir, los pescadores en pequeña escala tienen acceso preferencial al pescado que se encuentra en aguas situadas en numerosas jurisdicciones nacionales);
- el derecho a recibir prioridad, como los campesinos sin tierras y otros trabajadores rurales, en la asignación de tierras, pesquerías y bosques públicos.



2. Obligaciones de los Estados en virtud del derecho humano a la tierra

En virtud del derecho humano a la tierra, los Estados tienen una obligación inmediata de asegurar que el derecho a la tierra y otros recursos naturales se ejerce sin discriminación. Por lo tanto, los Estados han de eliminar y prohibir todas las formas de discriminación relacionadas con los sistemas de tenencia, uso y gestión de la tierra y los recursos naturales. Los Estados deben también prestar una atención especial a los grupos que han sido tradicionalmente discriminados, como las mujeres, los pueblos indígenas, los dalit, los pastores nómadas, los campesinos y trabajadores sin tierras, las personas que utilizan y gestionan los recursos naturales en sistemas consuetudinarios, y a los grupos marginados en el seno de las comunidades rurales, entre otros. Los Estados también deben abstenerse de adoptar medidas que provocarían una regresión en el disfrute del derecho a la tierra y los recursos naturales.

Los Estados tienen la **obligación de respetar**, proteger y cumplir el derecho humano a la tierra. En relación con su obligación de respetar, los Estados deben abstenerse de interferir directa o indirectamente en

el disfrute de este derecho. Esta obligación incluye, entre otros elementos:

- abstenerse de realizar desalojos forzosos o toda práctica o actividad que destruya o menoscabe arbitrariamente el acceso existente a la tierra y los recursos naturales, así como el uso y el control de los mismos, por parte de personas y comunidades (incluido en el contexto de acuerdos de tierras, programas de mitigación del cambio climático, políticas y leyes de tierras y agrarias, proyectos de infraestructuras, minería, etc.);
- definir claramente el concepto de fin público en la ley; y
- reconocer y respetar los derechos y sistemas de tenencia consuetudinarios, y los bienes comunales naturales, lo que podría requerir una revisión de los códigos civiles y las leyes de propiedad nacionales (incluidas aquellas relacionadas con la inversión internacional y la protección de los inversores), a fin de superar las doctrinas legales que justifican la desposesión de las personas.

Además, los Estados tienen la **obligación de proteger** el acceso de las personas a la tierra, así como el uso y el control de la misma, evitando que terceros interfieran de cualquier forma en el disfrute de este derecho. Entre los terceros figuran individuos, grupos,



empresas y otras entidades, así como agentes que actúen bajo su autoridad. La obligación de proteger incluye, entre otros elementos:

- adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias y eficaces para reglamentar a terceros;
- restringir y sancionar a terceros que promuevan o participen en desalojos forzosos, despojen a las mujeres de sus derechos, coarten los derechos consuetudinarios (incluidos los derechos de pastoreo, recolección y uso), o contaminen y destruyan los recursos naturales;
- asegurar que las normas y los mecanismos que gobiernan el acceso a los recursos naturales no operen de forma discriminatoria o lleven a la concentración del control sobre los recursos naturales.

Para acatar su **obligación de cumplir** el derecho humano a la tierra, los Estados han de proporcionar y facilitar el acceso, uso y control seguros y sostenibles de la tierra y otros recursos naturales para individuos y grupos que tienen un acceso insuficiente o que no tienen acceso a estos recursos, pero que dependen de ellos para realizar sus derechos humanos. Esto incluye:

- aplicar reformas agrarias si los individuos o grupos viven en la pobreza debido al acceso insuficiente, o a la falta del mismo, a la tierra y los recursos naturales;
- priorizar la asignación de tierras públicas y otros recursos naturales a los grupos marginados;
- reconocer y apoyar la tenencia consuetudinaria y colectiva de la tierra por parte de las comunidades;
- restituir las tierras y los recursos naturales a las personas marginadas que fueron despojadas de sus tierras y recursos naturales de manera ilegal o arbitraria.

Los Estados también han de crear marcos normativos y jurídicos sobre la tierra y otros recursos naturales, que garanticen la plena realización del derecho a la tierra y otros recursos naturales, asegurando que se desarrollan y aplican en procesos transparentes, participativos e inclusivos. La obligación de cumplir también requiere que los Estados estructuren y

examinen el sistema de tenencia de la tierra cuando sea necesario, de tal forma que se asegure una distribución amplia y equitativa de la tierra y otros recursos naturales, y que se adopten medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia, especialmente en relación con las mujeres — independientemente de su estado civil o de la presencia de un tutor o garante masculino—, así como otros segmentos marginados y desfavorecidos de la sociedad. Los Estados han de adoptar todas las medidas necesarias para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres en relación con la tierra y los recursos naturales, y formular y aplicar una estrategia amplia para afrontar los estereotipos, actitudes y prácticas discriminatorios que obstaculizan sus derechos a la tierra y los recursos naturales. Igualmente, los Estados han de asegurar sistemas administrativos y judiciales eficaces para aplicar los marcos normativos y jurídicos relacionados con la tierra y los recursos naturales, y que las autoridades administrativas y judiciales actúen de conformidad con las obligaciones de los Estados. Finalmente, los Estados tienen que facilitar el uso sostenible de los recursos naturales a través de, por ejemplo:

- la adopción de políticas y medidas para fortalecer los medios de vida de las personas basados en los recursos naturales;
- el reconocimiento y la protección de los usos tradicionales de la tierra y los recursos naturales, especialmente cuando estos utilizan pocos insumos externos y están bien adaptados a las condiciones agroecológicas y climáticas locales;
- la adopción de políticas y medidas que refuercen la conservación a largo plazo de la tierra y otros recursos naturales, incluido por medio de la agroecología. Esto engloba medidas específicas para apoyar a comunidades y personas a adaptarse a las consecuencias del calentamiento global.

Además de lo mencionado anteriormente, los Estados tienen la obligación de asegurar las condiciones para la regeneración de las capacidades y ciclos biológicos y naturales, y deberían trabajar con las personas y las comunidades para mejorar la sostenibilidad ecológica de su uso de los recursos naturales, en base





a sus derechos, necesidades, sus propias prácticas consuetudinarias específicas y sus concepciones de la justicia social y medioambiental.

El derecho humano a la tierra también incluye **obligaciones extraterritoriales**, que se refieren a las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir el disfrute del derecho a la tierra en otros países. Estas obligaciones requieren que los Estados se abstengan de medidas que interfieran, directa o indirectamente (incluido mediante políticas como las políticas de comercio, inversión, energía, agricultura, desarrollo y mitigación del cambio climático), en el disfrute de los derechos humanos. Las evaluaciones de impacto en los derechos humanos, que periódicamente evalúan y examinan los acuerdos, leyes, políticas y prácticas para asegurar que no afectan negativamente a los derechos humanos, son una medida importante en este sentido. Los Estados partes también han

de establecer los mecanismos reglamentarios necesarios para asegurar que las empresas privadas, incluidas las empresas transnacionales, y otros actores no estatales que estén en condiciones de regular⁶⁴, no menoscaben el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, y exigirles cuentas. Los Estados también deben asegurar que todos los acuerdos internacionales (incluidos en el ámbito del comercio, la inversión, las finanzas, la cooperación para el desarrollo y el cambio climático) no afecten negativamente al derecho a la tierra en otros países. Sus obligaciones extraterritoriales también requieren que los Estados aseguren que sus acciones como miembros de organizaciones internacionales (incluidas las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo) no menoscaben el disfrute del derecho a la tierra y los recursos conexos.

⁶⁴ Esto hace referencia a aquellos Estados en los que una empresa tiene su centro de actividad, está registrada o domiciliada, o tiene su sede principal de negocios o desarrolla actividades comerciales sustanciales.

Algunos argumentos comunes contra un derecho humano a la tierra

- « No todo el mundo necesita tierra para la realización de sus derechos humanos. Por lo tanto, no es posible reconocer el derecho a la tierra como un derecho humano porque no es un derecho universal. Todo el mundo necesita alimentos y agua para sobrevivir, pero no todo el mundo necesita tierra. En consecuencia, el derecho a la tierra es un derecho solo para grupos específicos, como los campesinos y las y los pueblos indígenas. »

Respuesta 1: No es cierto que no todo el mundo necesite acceso a la tierra. Los seres humanos son criaturas que viven en la tierra, no son ni peces, ni pájaros, ni extraterrestres. No hay acceso a los alimentos o a la vivienda sin acceso a la tierra —al menos una forma indirecta de acceso. Es cierto que este acceso tal vez no sea directo (como lo es para los pueblos indígenas o las y los campesinos, pescadores artesanales, pastoralistas, etc., quienes necesitan acceso directo a la tierra para la supervivencia diaria), sino que puede estar mediado a través de los mercados. No obstante, estos vínculos existen, y si los mercados colapsan o no es posible acceder al mercado debido al auge de los precios o a los bajos ingresos, el acceso directo a la tierra es fundamental para acceder a los alimentos o la vivienda.

Respuesta 2: Hay muchos derechos humanos que no se aplican a todas las personas en todos los momentos: el derecho a formar sindicatos, por ejemplo, es un derecho de los trabajadores y no se aplica a los empleadores o a los pueblos indígenas. Sin embargo, forman parte del PIDESC y de los derechos humanos. El eslogan “los derechos de las mujeres son derechos humanos” no tendría sentido si el hecho de ser humano significara universalidad en el sentido de que se aplicara a todas las personas en todos los momentos (como el derecho a la alimentación o al agua). La universalidad del derecho a la educación, por ejemplo, no significa que las personas mayores tengan derecho a la enseñanza primaria gratuita, sino que toda persona cuya situación de vida demuestre tales necesidades tenga estos derechos. El derecho humano a la tierra proporciona un marco que, con arreglo a un contexto concreto, permite dar prioridad a las personas y grupos cuya situación les da derecho a medidas específicas, como la concesión de acceso a tierras o la protección o restauración de su acceso a la tierra.

Los derechos humanos en general se definen como derechos inalienables, o como los derechos sin los que los humanos perderían su carácter de humanos. El hecho de que sin tierra y otros recursos naturales las poblaciones rurales perderían su identidad específica como pastoralistas, campesinos y pueblos indígenas, significa que la tierra y otros recursos naturales son inalienables a estos titulares de derechos. La tierra y los recursos naturales son indispensables para la dignidad humana de los y las campesinas, pescadoras en pequeña escala, pastoralistas y pueblos indígenas. Cuando no tienen acceso a estos recursos, así como control sobre ellos, son vulnerables a la opresión, la discriminación y la explotación, poniendo con ello en riesgo su dignidad humana.⁶⁵

⁶⁵ La dignidad inherente de todos los miembros de la familia humana se reconoce en el preámbulo y el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El artículo añade que toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad. for her/his dignity.

- « El reconocimiento de un derecho humano universal a la tierra podría ser objeto de abuso por parte de las clases terratenientes que podrían usarlo como una protección adicional de sus derechos de propiedad. »

Respuesta 1: Es cierto que las personas y grupos ricos y poderosos han hecho un uso indebido del derecho a la propiedad. No obstante, el posible mal uso de un derecho no debe poner en entredicho su existencia, si no, tendríamos que rechazar el derecho a la propiedad totalmente. Este argumento en contra, no obstante, nos recuerda que el derecho debe formularse con cuidado.

Respuesta 2: El derecho a la propiedad debe considerarse en el contexto de la indivisibilidad de los derechos humanos y el papel de la propiedad para la realización de otros derechos humanos, incluida la función social de la propiedad. Al integrar de forma apropiada los debates sobre el derecho a la propiedad, el derecho humano a la tierra puede contribuir a un entendimiento mucho mejor y diferenciado del derecho a la propiedad en relación con otros derechos humanos.

- « El establecimiento de normas existente en relación con las dimensiones de derechos humanos de la tierra es suficiente. Lo que falta es su aplicación. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil deberían concentrarse en exigir la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación y las Directrices de la tenencia, en lugar de ejercer presión para un proceso adicional de establecimiento de normas. »

Respuesta: De hecho, la aplicación de las dos directrices mencionadas de conformidad con los estándares más altos de derechos humanos es y seguirá siendo fundamental. No obstante, en principio el derecho humano a la tierra proporciona mucha más protección (por ejemplo, en términos de obligaciones estatales y recursos) que las directrices mencionadas. Defender el pleno reconocimiento de la tierra como un derecho humano no implica otorgar menos importancia a la aplicación de las normas existentes. En lugar de eso, ambos aspectos (el establecimiento y la aplicación de normas) son complementarios para la plena realización de los derechos humanos en el contexto de la tierra.



- « ¿Significa el derecho a la tierra que todas las personas tienen derecho a recibir una cantidad concreta de tierras? »

Respuesta: Como ya se dijo, si bien todos los seres humanos necesitan de alguna manera la tierra para sobrevivir, la necesidad de acceder directamente a la tierra para realizar sus derechos humanos no es igual para todas las personas en todos los momentos. Para muchas poblaciones urbanas en países del Norte Global, el acceso a la tierra para alimentarse está mediado a través de los mercados, es decir, compran alimentos. En situaciones en que tengan ingresos decentes y en que el mercado funcione de una manera que les permita obtener alimentos suficientes, nutritivos y saludables, estas personas no tendrán necesariamente derecho a una parcela de tierra, ni tampoco aspirarán a ella. Los derechos humanos proporcionan un marco que permite dar prioridad a ciertas personas o grupos cuya situación les da derecho a medidas específicas. En particular, en el contexto del derecho a la tierra, esto entraña dar prioridad al derecho de las personas que necesitan acceso, o proteger el derecho de las personas que ya tienen acceso a una parcela de tierra para la producción (alimentaria) destinada a su propio consumo o al intercambio. No obstante, este argumento apunta a dos cuestiones importantes: 1) que la distribución equitativa de los recursos y la justicia social están estrechamente vinculadas a la realización de los derechos humanos, y que ha de abordarse la concentración de la tierra en muchas regiones del mundo⁶⁶; y 2) que, dado que el derecho a la tierra tiene una fuerte dimensión geográfica que privilegia lo local, la aplicación de este derecho ocurriría principalmente en contextos locales

- « El derecho a la tierra concede más poder al Estado para disponer de tierras y otros recursos naturales. »

Respuesta: Si bien es cierto que los Estados han desempeñado un papel importante en la oleada más reciente de acaparamientos de tierras al facilitar acuerdos de tierras y otras formas de desposesión (véase el capítulo II), el Estado es necesariamente parte de la solución. Solo el Estado tiene la autoridad de movilizar recursos estatales para proteger el acceso de las personas a la tierra y superar la resistencia a la redistribución de grandes explotaciones privadas. Y solo el Estado tiene el poder autorizado para aplicar las normas y coaccionar su cumplimiento por parte de las fuerzas sociales en competencia, incluido mediante la regulación de las fuerzas del mercado. Más importante aún, el marco de derechos humanos limita el poder del Estado en la medida en que considera a las personas como titulares de derechos, y no como sujetos, y al Estado como garante de los derechos (titular de obligaciones), y no como soberano absoluto. Esto no significa que debería confiarse únicamente en el Estado para promover y proteger los derechos a la tierra de las personas (teniendo en cuenta la naturaleza disputada y contradictoria del poder del Estado), sino que debería buscarse un marco interactivo entre el Estado y la sociedad.

⁶⁶ Por ejemplo, en la Unión Europea, el 27,69 % de todas las explotaciones trabajan con menos de cinco hectáreas de tierras agrícolas. “En 2010, el 3 % de las explotaciones controlaban la mitad del total de la superficie agrícola utilizada (SAU) en la UE-27, mientras que el 80 % de las explotaciones, todas de menos de 10 hectáreas, controlaban solo el 12 % del total de la SAU (UE 2012). Según EUROSTAT (2011), (...) las grandes explotaciones suponen solo el 0,6 % de todas las explotaciones agrícolas europeas, pero controlan una quinta parte del total de la SAU en Europa”. Véase: Parlamento Europeo. Estudio titulado Amplitud del acaparamiento de tierras agrícolas en la UE (IP/B/AGRI/IC/2014-069). Mayo de 2015. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf); y Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar (NAT/632). 21 de enero de 2015. Párr. 3.3. www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/land-grabbing-europefamily-farming.



V. Conclusión y camino a seguir

Como se presenta en este documento, FIAN cree firmemente que ahora es el momento de afirmar el derecho a la tierra como un derecho humano, a fin de contrarrestar las tendencias actuales de desposesión de los pueblos de sus recursos, de seguir desarrollando el marco internacional de derechos humanos y de proporcionar una herramienta poderosa para las luchas de los pueblos por el control sobre la tierra y otros recursos naturales. A efectos de avanzar en el establecimiento del derecho humano a la tierra, FIAN dará los siguientes pasos:

- Usar el derecho humano a la tierra de manera coherente en nuestra documentación y análisis de casos, y en el trabajo normativo y de incidencia política;
- Seguir debatiendo con los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil sobre los puntos de entrada y las estrategias para fomentar el derecho humano a la tierra en el sistema de las Naciones Unidas, así como en los sistemas regionales de derechos humanos; y promover el derecho humano a la tierra en la sociedad civil;
- Continuar la incidencia política a favor del reconocimiento del derecho humano a la tierra en el proceso del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hacia la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales; y defender el derecho a la tierra en el contexto de las discusiones actuales en torno a una observación general sobre la tierra en el CDESC.

Este documento de posición explica por qué FIAN defiende el pleno reconocimiento de la tierra como un derecho humano. Proporciona una visión general del contenido y los elementos del derecho humano a la tierra y de cómo FIAN busca promover este derecho entre la sociedad civil, y en las Naciones Unidas y los sistemas regionales de derechos humanos.



FIAN INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5
69115 Heidelberg, Germany

fon: +49-62 21-6 53 00 30

fax: +49-62 21-6 53 00 33

contact@fian.org

www.fian.org