

EL DERECHO A LA TIERRA

Publicación elaborada por

Melik Özden, Director del CETIM

**Una colección del Programa Derechos Humanos del
Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM)**

INTRODUCCIÓN

Por lo general, los derechos de propiedad relativos a la tierra se conciben sin tener en cuenta los derechos humanos. Sin embargo, se trata de una cuestión esencial ya que los derechos relativos a la tierra tienen un impacto real sobre el disfrute del derecho a la alimentación, a la vivienda, a la salud, al trabajo, a un medio ambiente saludable, al desarrollo... y sin acceso a la tierra, muchos pueblos o comunidades están privados de sus medios de subsistencia, como puede observarse un poco por todo el mundo. No es exagerado decir que el disfrute de todos los derechos humanos, incluido el derecho de los pueblos a decidir su futuro, depende de políticas y legislaciones relativas a la tierra.

La ausencia de reformas agrarias y prácticas como desplazamientos forzosos, apropiación de tierras a gran escala, reglas comerciales desiguales, especulaciones bursátiles sobre los productos alimentarios, destrucción del medio ambiente, discriminaciones y exclusiones ejercidas respecto a las familias campesinas y a otros productores de alimentos suponen una fuente de violaciones graves y masivas de derechos humanos. En este contexto es en el que se debe analizar la reivindicación de los campesinos con relación a la tierra y la importancia del reconocimiento del derecho a la tierra para ellos, pero también para el derecho a la alimentación de todos y cada uno.

Si bien el dominio de la tierra también es importante en las zonas urbanas, lo es sobre todo el derecho a la vivienda¹, en esta publicación nos centraremos en particular en el derecho a la tierra en las zonas rurales. Esta es la razón por la que, antes de entrar en el meollo de la cuestión, nos ha parecido necesario exponer los retos vinculados a la tierra en las zonas rurales, en particular bajo el prisma de la agricultura y del derecho a la alimentación (capítulo I).

Se ilustran las luchas de los campesinos por la tierra con cuatro ejemplos que emanan de cuatro continentes, con un análisis de las políticas y las prácticas de los Estados de cuatro países, presentado por organizaciones campesinas de base (capítulo II).

Se reconoce el derecho a la tierra para algunos grupos de los llamados vulnerables (sobre todo los pueblos indígenas y las mujeres), en distintos grados, y si bien también se pueden interpretar ciertas disposiciones de instrumentos internacionales en este sentido, el derecho a la tierra como tal no se encuentra codificado formalmente en el derecho internacional. Dicho esto, los mecanismos de las Naciones Unidas que se encargan de poner en práctica de los derechos humanos abogan por un reconocimiento del derecho a la tierra para los campesinos y la necesidad urgente de llevar a cabo una reforma agraria. Al abordar la cuestión desde el ángulo de los derechos humanos, esta publicación presenta un estado de

¹ El CETIM ya dedicó una publicación a este tema, véase *El derecho a la vivienda*, Ginebra, agosto de 2007.

la situación y analiza en detalle los principales instrumentos (internacionales o regionales) vigentes que se refieren, directa o indirectamente, al derecho a la tierra (capítulo III).

Los ejemplos concretos de jurisprudencia de los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, instancias regionales y tribunales nacionales permiten comprender las múltiples facetas y la complejidad del tema así como la tendencia hacia un reconocimiento formal del derecho a la tierra para las comunidades que dependen de ella (capítulo IV).

La lucha por la función social de la tierra (preeminencia del uso colectivo y del interés general frente a la propiedad privada) y la seguridad de la tenencia se encuentran en el centro de las reivindicaciones campesinas. El proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Campesinos que se está negociando en la ONU va en este sentido. Esta es la razón por la que nos ha parecido igual de interesante analizar el curso histórico de la propiedad privada de la tierra, su relación con los derechos humanos y comparar las legislaciones sobre esta materia en varios países en distintos continentes (capítulo V).

La presente publicación tiene un doble objetivo: por una parte, pretende servir de apoyo a las luchas locales y nacionales de los campesinos por la tierra y, por otra parte, espera ser una contribución constructiva a las negociaciones sobre el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Campesinos que en este momento se está llevando a cabo en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU entre los que se encuentra el derecho a la tierra como uno de los principales escollos.

I. LOS RETOS VINCULADOS A LA TIERRA

Los retos vinculados a la tierra, a la agricultura en particular (en sentido amplio)², son cruciales, incluso vitales según los contextos, y sobrepasan ampliamente el marco de simple “instrumento económico”. En efecto, las políticas y legislaciones adoptadas, a escala nacional e internacional, en este ámbito y otros similares (modos de producción alimentaria, gestión del agua y de los bosques, explotaciones mineras, mega-proyectos llamados de desarrollo, acuerdos comerciales y de inversión...) tienen un impacto decisivo sobre el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental y en consecuencia sobre el goce de todos los derechos humanos. También tienen un impacto decisivo sobre la gestión y el uso de tierras, sobre todo las fértiles. Además, la alimentación se ha convertido en un reto vital (en el sentido estricto del término), pero también se utiliza como arma en las relaciones de dominio. En este capítulo, examinaremos brevemente los principales aspectos de estos desafíos.

A) Hambre y malnutrición en el mundo y sus causas

La crisis alimentaria mundial de 2008, que provocó “descontento social” en más de 40 países³ fue debida sobre todo al aumento de los precios de alimentos básicos (arroz, trigo, maíz y soja en particular) llegando hasta el 181% por lo que se refiere al trigo⁴. Esta crisis, que tiene el mérito de haber despertado las conciencias⁵, tenía “al menos tres causas fundamentales: el aumento de los precios de los comestibles, la dependencia de los países del sur frente a las importaciones de alimentos y la extrema pobreza de las familias que viven en esos países, que dedican una media del 60 al 80% de sus ingresos a la compra de productos alimenticios, ante la crisis de la primavera de 2008. (...) En los 40 países más afectados, todos dependientes de las importaciones para sufragar al menos el 40% de sus necesidades alimentarias, la factura alimenticia ha aumentado un 37% entre 2006 y 2007 y un 56% entre 2007 y 2008. En África, ha aumentado un 74% entre 2007 y 2008. (...) Hay tres causas más que han tenido una influencia muy importante sobre el aumento del precio de los productos alimenticios a finales del año 2007 y principios de 2008: la producción de agro-combustibles, la especulación y el

² La tierra también es indispensable para los pastores, los nómadas y los pescadores (para acceder a los cursos de agua) en el desarrollo de sus respectivas actividades.

³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentado en la 63ª sesión de la Asamblea General de la ONU, A/63/278, 21 octubre 2008, § 4.

⁴ Hay que destacar que son los mercados internacionales bajo la influencia de especulaciones bursátiles los que fijan los precios de los productos alimenticios. Dicho esto, los pequeños productores no son los que se benefician de los aumentos de precios, lo son los intermediarios como sociedades transnacionales agroalimentarias y los especuladores (véase más adelante).

⁵ Por supuesto, la “crisis alimentaria” no empezó en 2008 ya que en 1969 ya habían 880 millones de personas que padecían hambre. La cifra descendió ligeramente de manera regular hasta 1997 (80 millones) para después volver a aumentar “de manera importante” (cf. Jean Feyder, *La faim tue*, ed. L'Harmattan, París, 2011, p. 29).

aumento de los precios del petróleo. (...) Finalmente, el aumento del precio de los alimentos se explica también en parte por el aumento del precio del petróleo.”⁶

Es esta situación la que ha empujado a varias decenas de millones de personas más al hambre o la malnutrición. Así, en 2009, se calculaba que más de mil millones de personas pasaban hambre o estaban malnutridas. Dicho esto, según estimaciones de la FAO, en 2013, 868 millones de personas seguían padeciendo hambre o malnutrición crónica, sabiendo que “el 26% de los niños del mundo padecen retraso del crecimiento”, y “2.000 millones de personas sufren de carencia de micro-nutrientes (uno o más)”⁷. La gran paradoja intolerable es que la inmensa mayoría de estas personas son al mismo tiempo quienes producen dichos alimentos:

*“el 80% de los habitantes del mundo que pasan hambre viven en zonas rurales (...) el 50% de los mismos “son pequeños agricultores que dependen principal o parcialmente de la agricultura para subsistir (...) el 20% son familias sin tierra que sobreviven como agricultores arrendatarios o trabajadores agrícolas mal remunerados (...) el 10% vive en comunidades rurales de pesca, caza y pastoreo”*⁸

1. Impacto de los Programas de Ajuste Estructural sobre el sector agrícola y el campesinado

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE)⁹, impuestos a los países del Sur endeudados a partir de los años 70, han destrozado, literalmente, el sector agrícola y el campesinado de dichos países. Las condiciones impuestas por los PAE en el sector agrícola eran sustancialmente la apertura del mercado de los países del Sur a la competencia internacional, a la supresión de ayudas estatales a su campesinado y del control de precios sobre los productos agrícolas así como el apoyo a la producción de monocultivos destinados a la exportación para reembolsar las deudas externas. A todo ello se añade la privatización de los servicios públicos (educación, salud, agua...), el campesinado ha tenido que hacer frente a las

⁶ Christophe Golay, “La crisis alimentaria mundial y el derecho a la alimentación”, Cuaderno Crítico n. 3, ed. CETIM, diciembre de 2008, pp. 3 a 5, http://www.cetim.ch/es/documents/cuaderno_3.pdf

⁷ Informe de la FAO, “La situación mundial de la alimentación y de la agricultura 2013”, <http://www.fao.org/publications/sofa/2013/es/>

⁸ Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, presentado en la 19ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, § 9.

⁹ Impuestos por el dúo FMI/Banco Mundial a los países del Sur desde los años 70, ampliados en estos últimos años a los países del Norte, “para reaccionar a los desequilibrios de la economía y en particular al déficit de la balanza de pagos de distintos países”, los programas/políticas de ajuste estructural (PAE) están íntimamente ligados a la cuestión de la deuda externa. El contenido de los PAE no ha cambiado demasiado a día de hoy y muy a menudo se aplican indistintamente a países endeudados, sin tener en cuenta sus condiciones económicas y sociales: devaluación de la moneda local, reducción de gastos públicos consagrados a los servicios públicos, supresión del control de los precios, imposición del control de salarios, reducción de medidas de reglamentación comercial y del control de los cambios, privatizaciones, restricción del crédito interno, disminución de la intervención del Estado en la economía, ampliación del sector de exportación y reducción de las importaciones. Para obtener mayor información sobre este tema, véase *Deuda y derechos humanos*, ed. CETIM, diciembre de 2007, http://www.cetim.ch/es/publications_dette.php?currentyear=&pid=

presiones que ejercen las sociedades transnacionales agroalimentarias, en particular, sobre las tierras, los *inputs* y los precios de los productos agrícolas.

Paralelamente, la ayuda pública internacional destinada a la agricultura ha sufrido descensos vertiginosos: “La parte reservada a la agricultura en la Ayuda Pública al Desarrollo ha disminuido de manera significativa en los últimos 25 años, pasando del 19% en 1980 al 3,8% en 2004 antes de remontar ligeramente hasta el 5%. También experimentó una regresión, en términos absolutos, de 8.000 millones de dólares en 1984 a 3,4 mil millones en 2004.”¹⁰ En relación directa con la existencia de un comercio desigual, la dependencia alimentaria de los países del Sur antaño autosuficientes en la mayoría de los casos, era inevitable.

2. Impacto de la liberalización del mercado agrícola y de las especulaciones bursátiles sobre la tierra y sobre el campesinado

“La liberalización del comercio encierra la promesa de que la creación de incentivos a los productores de diferentes Estados para que se especialicen en los productos o servicios respecto de los cuales posean ventajas comparativas beneficiará a todos los socios comerciales, ya que se traducirá en un aumento de la eficiencia dentro de cada país y, en general, de los niveles de producción mundial.”¹¹

Este postulado podría defenderse si todos los socios se encontraran en situación de igualdad, por lo que se refiere a capacidades, medios y peso políticos, y también por lo que se refiere a salarios y a derechos sociales, y si hubiera una voluntad política real de colaboración en el ámbito internacional (y no búsqueda de la dominación) para encontrar soluciones a los problemas globales en los ámbitos alimentario, medioambiental, técnico, financiero...

Además, se podría ignorar este postulado si los intercambios comerciales de productos agrícolas, por más ínfimos que sean, no tuvieran influencia sobre los precios nacionales: “Una proporción relativamente pequeña, estimada en el 15%, de la producción mundial de alimentos se comercializa internacionalmente. Los porcentajes son del 6,5% para el arroz, el 12% para el maíz, el 18% para el trigo y el 35% para la soja. No obstante, los precios fijados en los mercados internacionales tienen repercusiones importantes en la capacidad de los agricultores del mundo para ganarse la vida decentemente, ya que, como resultado de la liberalización del comercio, existe una tendencia a la convergencia de los precios nacionales y mundiales, por ejemplo, porque los bienes importados compiten en los mercados locales, con los producidos en el país.”¹²

Los acuerdos de libre cambio, multilaterales o bilaterales¹³ tienen consecuencias nefastas sobre el sector agrícola y el campesinado. Privados de todo apoyo público y sin poder regatear con las sociedades transnacionales agroalimentarias,

¹⁰ Jean Feyder, op. cit., p. 55.

¹¹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/63/278, § 19.

¹² Ídem, § 18.

¹³ A propósito del impacto sobre el disfrute de los derechos humanos de los acuerdos de libre comercio, véase: Alejandro Teitelbaum, “Los tratados internacionales, regionales, subregionales y bilaterales de libre comercio”, Cuaderno Crítico n. 7, ed. CETIM, julio de 2010, <http://www.cetim.ch/es/documents/cuaderno-7.pdf>

los campesinos, a menudo endeudados, han tenido que vender sus tierras o simplemente abandonar el campo, como ha sucedido en México¹⁴

Además, tal como subraya justamente, Marcel Mazoyer, los productores industriales y las familias campesinas no luchan en igualdad de condiciones:

*“Para una población agrícola total de 2.800 millones de personas y para una población agrícola activa de 1.400 millones de personas, es decir el 40% de la población activa mundial, en el mundo sólo se cuenta con 28 millones de tractores y 400 millones de animales de laboreo. Esto significa que más de mil millones de activos agrícolas (es decir más de dos mil millones de personas con sus familias) no utilizan prácticamente más que utensilios manuales y cultivan menos de 1 hectárea por trabajador. 1.000 millones, la mitad de los cuales, es decir sobre 500 millones de activos no cuentan con medios para comprar inputs productivos, ni producen más de una tonelada de cereales o equivalentes por trabajador y por año.”*¹⁵

Este total desequilibrio se refuerza aún más con las subvenciones públicas concedidas a los más fuertes. En efecto, “tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, se otorgan a los granjeros más ricos y a los más grandes los cuales, a menudo, no son realmente granjeros sino empresas. (...) Estas subvenciones no sólo no compensan bien a los granjeros americanos y europeos sino que además conducen a prácticas de dumping sobre los mercados de terceros países y especialmente en países en desarrollo. Un informe del Instituto por la Agricultura y la Política Comercial (IATP) de Minneapolis calculó el impacto de dicho dumping para el año 2003: el trigo se exportó a un 40% por debajo del precio de producción, la soja a un 25%, el maíz del 25 al 30%, el algodón a un 57% de media.”¹⁶

Así, hacer competir a campesinos despojados con entidades hiperpoderosas, motivadas sólo por las ganas de ganar, además de absurdo resulta “criminal”, tal como reconoce Jean-Claude Juncker, ex-Primer Ministro de Luxemburgo y nuevo Presidente de la Comisión Europea:

“Hemos aceptado, incluso contribuido a que la alimentación se vea sometida como cualquier otro producto de consumo a las frías reglas del mercado absoluto. Hemos aceptado que los malabaristas de los mercados financieros con sus operaciones especulativas perversas hayan hecho explotar hoy los precios alimenticios, movidos sólo por su codicia, y son los mismos que mañana harán descender los de los productos alimenticios de los países en desarrollo sin el menor escrúpulo. Con sólo algunos “clics de ratón” sobre un ordenador de color en un bonito despacho climatizado, algunos privan en unos segundos a varios millones de personas

¹⁴ Tras la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio norteamericano entre Canadá, Estados Unidos y México (1994), la agricultura nacional mexicana ha sido literalmente devastada y el campo ha perdido un cuarto de su población (cf. Publicación del CETIM *El derecho al trabajo*, 2008, p. 22, <http://www.cetim.ch/es/documents/bro10-travail-A4-es.pdf>).

¹⁵ <http://www.consulfrance-quebec.org/L-agriculture-talon-d-Achille-de>. Véase también en este sentido *Via Campesina : une alternative paysanne à la mondialisation néolibérale*, ed. CETIM, Ginebra, 2002.

¹⁶ Jean Feyder, op. cit., p. 212.

de su existencia básica. Aceptar esto como “daños colaterales” es lo contrario a una economía de mercado basada en principios éticos. No es suficiente con rechazarlo, esto es simplemente criminal.”¹⁷

La liberalización de los mercados agrícolas no sólo tiene un impacto sobre los precios sino que además empuja “a la concentración de tierras en las manos de los grandes productores”¹⁸.

3. Falta de reforma agraria, acaparamiento de tierras (de los océanos) a gran escala y producción de agrocombustibles

“El derecho humano a la alimentación puede ser conculcado si se impide el acceso a la tierra a las personas que dependan de ella para su sustento, como los pastores, sin ofrecerles otras opciones adecuadas, si los ingresos de la población local son insuficientes para compensar los efectos en los precios de la transición hacia la producción de alimentos para la exportación, o si los ingresos de los pequeños productores locales se reducen como consecuencia de la entrada en los mercados locales de alimentos baratos producidos en las grandes plantaciones desarrolladas gracias a la llegada de los inversores, que son más competitivas. Al celebrar acuerdos relativos a la adquisición o el arrendamiento de tierras en gran escala, los Estados deben tener en cuenta los derechos de los usuarios actuales de las tierras y de los empleados en las explotaciones. Deben guiarse también por la necesidad de asegurar el derecho a la libre determinación y el derecho al desarrollo de la población local.”¹⁹

El reparto desigual de las tierras fértiles es una de las mayores causas de hambre y de pobreza en el mundo, en especial en áreas rurales. Por un lado hay una pequeña minoría que detenta los medios, es decir millones de hectáreas de tierra, mientras que por otro, centenares de millones de campesinos no tienen tierra o tienen que sobrevivir, según el país, con menos de una hectárea.

Aún hay grandes terratenientes (latifundistas), muy a menudo herencia de la época colonial, en muchos países del Sur y aún ocupan decenas, incluso centenares de millones de hectáreas de tierras fértiles: “En Brasil, por ejemplo, el 2% de los propietarios de tierras son dueños del 56% de todas las tierras privadas”²⁰.

Dicho esto, en los años 2000 se ha manifestado un nuevo fenómeno por parte de ciertos Estados y, sobre todo, de sociedades transnacionales: la apropiación de tierras a gran escala en todo el mundo (adquisición o arrendamientos de larga duración, generalmente por 99 años). Este fenómeno se aceleró tras la crisis

¹⁷ Prefacio escrito para el libro de Jean Feyder, op. cit., pp. 10-11.

¹⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/63/278, § 34.

¹⁹ Adendo al Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación “Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos”, presentado en la 13ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, A/HRC/13/33/Add.2, 28 de diciembre de 2009, § 4.

²⁰ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentado en la 57ª sesión de la Asamblea General de la ONU, A/57/356, 27 de agosto de 2002, § 24.

alimentaria mundial (2008). Olivier de Schutter, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, atribuye el desarrollo de dicho proceso a las siguientes causas:

“a) la carrera hacia la producción de agrocombustibles como alternativa a los combustibles fósiles, alentada por los subsidios y los incentivos fiscales en los países desarrollados; b) el crecimiento demográfico y la urbanización, combinados con el agotamiento de los recursos naturales, en algunos países que, por lo tanto, consideran las adquisiciones de tierras en gran escala un medio para conseguir la seguridad alimentaria a largo plazo; c) la creciente preocupación de algunos países por la disponibilidad de agua dulce, que en algunas regiones se está convirtiendo en un bien escaso; d) el aumento de la demanda de ciertos productos básicos de los países tropicales, especialmente la fibra y otros productos derivados de la madera; e) los subsidios previstos para el almacenamiento de carbono mediante la plantación de bosques y la no deforestación; y f) en particular por lo que se refiere a los inversionistas privados, la especulación sobre los futuros aumentos en el precio de las tierras agrícolas.”²¹

En 2009, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación estimaba que entre 2006 y 2009 “entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas en países en desarrollo han sido objeto de transacciones o negociaciones de inversionistas extranjeros”²². De entre ellos, el África subsahariana constituiría un blanco privilegiado²³, pero también lo serían algunos países de Europa Central²⁴, Asia y América Latina²⁵.

Es preocupante constatar que se ha acaparado una buena parte de estas tierras para producir agrocombustibles que, no sólo hacen la competencia a los cultivos destinados a la alimentación (arroz, trigo, maíz, aceite de palma...) sino que además contribuyen en gran medida a destruir el medio ambiente (véase más adelante). Efectivamente, según un estudio del Banco Mundial, “389 adquisiciones de gran escala o arrendamientos de tierras a largo plazo en 80 países revela que, si bien el 37% de los llamados proyectos de inversión está destinado a producir

²¹ Adición al Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/HRC/13/33/Add.2, § 12.

²² Ídem, § 11.

²³ En este sentido, el Relator Especial cita ejemplos de adquisiciones o arrendamientos de larga duración (99 años) de tierras fértiles en, entre otros, Madagascar, Mali, República Democrática del Congo y Sudán por parte de Estados como Arabia Saudita, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Libia y también por parte de compañías como Varun International, A/HRC/13/33/Add.2, notas 5 a 9.

²⁴ Hay que destacar que los países de Europa Central y del Este que han pasado del sistema estatal y de colectivización de tierras a las privatizaciones de tierras des estos países son objeto del acaparamiento a gran escala como en el caso de Polonia, Rumanía o Ucrania.

²⁵ Según la Coalición Mundial por el Acceso a la Tierra (ILC), entre 2000 y 2010, se adquirieron 203 millones de hectáreas en el marco de grandes transacciones alrededor del mundo. El mismo estudio revela que, en ese mismo período, inversores extranjeros adquirieron 106 millones de hectáreas en países en desarrollo, véase ILC (2011), “Los derechos a la tierra y la fiebre por ella”, http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1205/GSR%20summary_ESP.pdf

alimentos (cultivos y ganado), **los agrocombustibles representan el 35% de esos proyectos.**” (el destacado es nuestro)²⁶

Otros estudios confirman esta tendencia. Por ejemplo, en 2010, 544.567 ha de tierras fértiles de Mali “fueron o bien cedidas en arrendamiento o bien objeto de negociación. Si se tienen en cuenta los planes de expansión no oficiales, el número se eleva a 819.567 ha. **Más del 40% de los arrendamientos de propiedades tienen relación con cultivos con vocación de producir agrocombustibles.**” (el destacado es nuestro)²⁷

Lester Brown, del Earth Policy Institute, en su discurso ante el Senado americano en junio de 2006 a propósito de la producción de agrocombustibles, afirmó que: “se dan las condiciones para que exista una competencia directa entre los 800 millones de propietarios de automóviles y los 2.000 millones de personas más pobres del mundo”²⁸. Además, la principal causa del incremento de los precios de los productos alimenticios que provocó la crisis alimentaria mundial de 2008 se debería principalmente a este fenómeno: “Según un informe del Banco Mundial que se mantuvo mucho tiempo en secreto, el aumento de la producción de agrocombustibles es el responsable en un 70 o 75% del aumento de los precios de los alimentos entre 2002 y 2008, principalmente porque ha comportado una disminución de la oferta de productos alimenticios y la sustitución de cultivos para la producción de alimentos en beneficio de los cultivos para la producción de agrocombustibles, en particular, el maíz.”²⁹

Aún peor, la apropiación de tierra a gran escala es “facilitada por financiación pública y medidas que impulsan los gobiernos de los países de acogida y de estos inversores, por donantes y organismos multilaterales” tales como el Banco Mundial que juega “un papel crucial en la apropiación de tierras para capitales privados.”³⁰

²⁶ Citado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su informe ya citado, A/65/281, § 7.

²⁷ Según un estudio del Oakland Institute, mencionado por “Infos Acquisition Terres Afrique”, <http://terres-copagen.inadesfo.net/Fiches-pays>

²⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado en la 62ª sesión de la Asamblea General, A/62/289, 22 de agosto de 2007, § 23.

²⁹ Christophe Golay, op. cit, p. 5.

³⁰ *The Great Land Heist: How the world is paving the way for corporate land grabs*, Action aid international, mayo de 2014, pp. 6 y 21, <http://www.actionaid.org/publications/great-land-heist>. Véase en el mismo sentido *Hold-Up sur l'alimentation: Comment les sociétés transnationales contrôlent l'alimentation du monde, font main basse sur les terres et détraquent le climat*, ed. CETIM-GRAIN, Ginebra, otoño de 2012.

Acaparamiento mundial de océanos

A partir de la siguiente constatación: “Impulsada por el capital y su afán de lucro, la actual oleada de cercamientos que tiene en su punto de mira a la pesca y los recursos de los océanos y las aguas continentales se está produciendo en el mismo contexto que el acaparamiento global de tierras”, una publicación reciente hace un llamado a prestar atención al dominio de la industria pesquera sobre los recursos pesqueros.

“Actualmente estamos presenciando un importante proceso de cercamiento de los océanos y los recursos pesqueros del mundo, incluida la pesca marítima, costera y continental. El acaparamiento de océanos se está produciendo principalmente a través de políticas, leyes y prácticas que están (re)definiendo y (re)asignando el acceso, el uso y el control de los recursos pesqueros para apartarlos de los pescadores y pescadoras en pequeña escala y sus comunidades, a menudo con escasa preocupación por las consecuencias negativas para el ambiente. En este proceso, se están ignorando y, en última instancia, perdiendo los sistemas de derechos de tenencia consuetudinarios y comunales de pesca y las prácticas de uso y manejo existentes. Así pues, el acaparamiento de océanos significa que poderosos actores económicos se están apoderando del control de decisiones cruciales en torno a la pesca como el poder de decidir cómo y con qué fines se utilizan, conservan y gestionan los recursos marinos, ahora y en el futuro. En consecuencia, estos actores poderosos, cuyo principal interés es la obtención de beneficios, están asumiendo un paulatino control tanto de los recursos pesqueros como de los beneficios de su uso.

(...) “El acaparamiento de océanos no sólo está relacionado con las políticas de pesca. Se trata de un fenómeno que se está desplegando en todo el mundo y en un amplio abanico de contextos, como aguas marinas, aguas continentales, ríos y lagos, deltas y humedales, manglares y arrecifes de coral. Los medios por los que se está despojando a las comunidades pesqueras de los recursos de los que han dependido tradicionalmente también están adoptando muchas formas. Se produce a través de mecanismos tan diversos como la gobernanza (inter)nacional de la pesca y las políticas de comercio e inversión, las áreas de conservación terrestres, costeras y marinas delimitadas y de pesca vedada, el (eco)turismo y las políticas energéticas, la especulación financiera y las actividades en expansión de la industria alimentaria y pesquera global, entre las cuales estaría la agricultura en gran escala. Mientras tanto, el acaparamiento de océanos está entrando en una fase radicalmente nueva y agudizada con la aparición en 2012, de la Alianza Mundial a favor de los Océanos, una iniciativa encabezada por el Banco Mundial que busca privatizar los regímenes de derechos de propiedad sobre los recursos acuáticos y unos modelos de conservación basados en el mercado e impuestos de arriba abajo.”

En su informe presentado ante la Asamblea General de la ONU en 2012, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación expresaba su preocupación sobre este tema, de la siguiente manera: “La pesca marina y continental mundial

proporciona seguridad alimentaria a millones de personas, ya que constituye una fuente vital de proteína de alta calidad para su dieta y aporta medios de subsistencia e ingresos. Sin embargo, se reconoce generalmente que la productividad pesquera mundial como fuente de alimentos está disminuyendo, debido, sobre todo, a las prácticas de pesca insostenibles y destructivas y a los subsidios que distorsionan el comercio, todo lo cual se ve agravado por el cambio climático.”

Referencias:

- El acaparamiento mundial de océanos, septiembre de 2014, publicado por el Programa Justicia Agraria del Transnational Institute (TNI), Masifundise Development Trust y Afrika Kontakt junto con el Forum Mundial de Pueblos Pesqueros (WFFP)
- Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado en la 67ª sesión de la Asamblea General de la ONU, A/67/268, 8 de agosto de 2012.

B) Las consecuencias del modelo de producción agrícola industrial subsidiada

El modelo de producción agrícola industrial, así como las políticas de desarrollo económico por lo general en curso, se basa en el beneficio, si es posible, el máximo e inmediato. Este modelo ignora totalmente las consecuencias, a medio y a largo plazo, los métodos industriales y productivistas usados en el ámbito medioambiental sobre todo pero también en los planos económico, social y cultural. Así, se ejercen presiones enormes no sólo sobre los recursos naturales como la tierra y el agua, sino también sobre las poblaciones afectadas, en particular los campesinos.

« Me preocupa la erradicación de tantos hermanos campesinos que sufren el desarraigo, y no por guerras o desastres naturales. El acaparamiento de tierras, la deforestación, la apropiación del agua, los agrotóxicos inadecuados, son algunos de los males que arrancan al hombre de su tierra natal. Esta dolorosa separación, que no es sólo física, sino existencial y espiritual, porque hay una relación con la tierra que está poniendo a la comunidad rural y su peculiar modo de vida en notoria decadencia y hasta en riesgo de extinción. »³¹

1. Presiones sobre las tierras y conflictos, incluidos los armados

La tierra, – y los recursos naturales en general – considerada como una mercancía en sí mismos y no como una fuente de vida, son objeto de transacciones colosales como ya hemos visto. A menudo se ignora deliberadamente su función nutritiva ya que los compradores o arrendatarios a largo plazo utilizan esos espacios no para producir alimentos destinados al consumo humano sino para fabricar agro-combustibles, alimento para la cría de ganado o para transformar las tierras agrícolas según los proyectos llamados de desarrollo (embalses, infra-

³¹ Discurso del Santo Padre Francisco a los participantes en el encuentro mundial de movimientos populares, Vaticana, Martes 28 de octubre de 2014, https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html

estructuras, inmuebles, turismo). A título de ejemplo “19,5 millones de hectáreas de tierras de labranza se convierten cada año en tierras para el desarrollo industrial e inmobiliario.”³²

El incremento demográfico también tiene su impacto sobre el tamaño de las explotaciones agrícolas familiares: “A medida que crecen las poblaciones rurales, las parcelas cultivadas están disminuyendo per cápita y por hogar. En la India, el tamaño medio de las fincas se redujo de 2.6 hectáreas en 1960 a 1,4 hectáreas en 2000, y sigue disminuyendo; se han documentado tendencias similares en Bangladesh, Filipinas y Tailandia, donde la disminución del tamaño medio de las explotaciones agrícolas se combina con un aumento de la carencia de tierra. La tendencia no se limita a la región asiática. En África oriental y meridional la tierra cultivada per cápita se ha reducido a la mitad en el plazo de una generación y actualmente en algunos países la superficie media cultivada es inferior a 0,3 hectáreas per cápita.”³³

El hecho de que “una cuarta parte de los 1,1 mil millones de personas pobres en el mundo” no tenga tierra y que “cerca de 200 millones no tengan tierras suficientes como para asegurarse un nivel de vida decente”³⁴ no es un hecho extraño a los conflictos, incluidos los armados. A modo de ejemplo, dos tercios de las comunicaciones recibidas por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación y el 70% de los casos tratados por los tribunales en varios países africanos tratan sobre conflictos relacionados con la tierra (véase el capítulo III). Aunque muy a menudo se pongan por delante aspectos étnicos o confesionales, es público y notorio que la mayor parte de los conflictos armados en el mundo se dan principalmente por causas como el control de los territorios y el acceso a los recursos naturales.

2. Contaminación y destrucción del medio ambiente

En una reflexión sobre el desastroso estado actual del medio ambiente, Francisco Chatel exhorta a la humanidad, pidiéndole que “deje de comportarse como si la naturaleza le perteneciera” y busca respuestas a las siguientes preguntas. “¿Hay que contar con la Naturaleza o no?

Tenerla en consideración, sí, pero ¿cómo? Ignorarla y terminar de explotarla hasta destruirla, ¿es esto concebible? Y lo que se haga, ¿se hará de acuerdo con las poblaciones? ¿De una manera verdaderamente democrática?”³⁵

Si bien la alta mecanización y la utilización de productos químicos en la agricultura han incrementado por ejemplo la producción de cereales hasta los 20.000 quintales (productividad bruta) por activo agrícola (100 quintales/ha) contra los 50

³² Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya presentado en la 65ª sesión de la Asamblea General de la ONU, A/65/281, 11 de agosto de 2010, § 9.

³³ Ídem, A/65/281, § 6.

³⁴ IFAD, Fact Sheet for ICARRD: Empowering the rural poor through access to land, www.ifad.org/events/icarrd/factsheet_eng.pdf

³⁵ “L'heure du choix a sonné” in *La grande relève*, n° 1155, julio de 2014, y n° 1156, agosto-septiembre de 2014.

quintales por activo (10 quintales/ha) de la agricultura manual sin “químicos”³⁶, esto ha servido sobre todo para reducir sensiblemente (por ejemplo en Occidente) el número de activos agrícolas: “Así, actualmente, en los países industrializados, una población agrícola activa reducida al 5% de la población activa total es suficiente para alimentar, mejor que nunca, a toda la población.”³⁷ Este modelo de producción también ha hecho posible que una pequeña minoría acumule las riquezas y que emerjan nuevas entidades, las sociedades transnacionales agroalimentarias (véase más adelante).

Los efectos “colaterales” de este modelo, que depende mucho del petróleo y de la química, presentado como una “revolución verde”, son desastrosos y tal vez irreversibles para el medio ambiente. En efecto, las deforestaciones (muy a menudo destinadas a los monocultivos intensivos para la cría y los agrocombustibles), la utilización de productos químicos (pesticidas, herbicidas, insecticidas, fungicidas...) en la agricultura industrial y la cría intensiva (ganado, acuicultura, etc.) constituyen no sólo fuentes importantes de contaminación (suelo, agua y aire) sino que también son una amenaza para la biodiversidad e influyen en gran medida en el cambio climático. Esto es lo que constata Olivier de Schutter, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, en su último informe sometido al Consejo de Derechos Humanos:

En el plano medioambiental, la “revolución verde” del siglo XX con sus métodos industriales de producción agrícola, “llevó a un incremento de los monocultivos y en consecuencia, a una pérdida considerable de la biodiversidad agrícola así como a una aceleración de la erosión del suelo. El uso excesivo de fertilizantes químicos contaminó el agua dulce, aumentando su contenido en fósforo, que se tradujo en un incremento estimado del ingreso de fósforo en los océanos (...) emisiones de gases de efecto invernadero (...) Aumentar el rendimiento por sí solo no basta. Toda metodología para aumentar el rendimiento que ignore la necesidad de la transición a una producción y un consumo sostenibles, y la reducción de la pobreza rural, no sólo será incompleta sino que también tendrá repercusiones perjudiciales, empeorará la crisis ecológica y aumentará la brecha entre las diferentes categorías de productores de alimentos.”³⁸

³⁶ Cf. Artículo de Marcel Mazoyer y Laurence Roudart titulado “Mondialisation, crise et conditions de développement durable des aricultures paysannes” in *Via Campesina: une alternative paysanne à la mondialisation néolibérale*, ed. CETIM, Ginebra, octubre de 2002, pp. 11 a 13.

³⁷ *Histoire des agricultures du monde: Du néolithique à la crise contemporaine*, Marcel Mazoyer y Laurence Roudart, ed. Du Seuil, París, noviembre de 1997, p. 378.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sometido a la 25ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, A/HCR/25/57, 24 de enero de 2014, §§ 6 y 15.

En su informe publicado en 2013, la UNCTAD hace sonar la alarma y recomienda “un rápido y significativo alejamiento de la 'producción industrial, convencional y basada en el monocultivo de alimentos', que depende enormemente de insumos externos como fertilizantes, productos agroquímicos y piensos concentrados. En cambio, según se afirma en el Informe, el objetivo deben ser 'mosaicos de sistemas de producción regenerativa y sostenible que además mejoren considerablemente la productividad de los pequeños agricultores y fomenten el desarrollo rural'.”³⁹

Según Srilata Swaminathan, el objetivo de la “revolución verde”, por lo que se refiere a la agricultura india, “era precisamente hacer que la agricultura fuera totalmente dependiente de las multinacionales occidentales en cuanto a cualquier aportación de semillas, pienso, pesticidas e irrigación.”⁴⁰

Peor aún, el sistema productivo de alta mecanización y utilización de productos químicos en la agricultura alcanza hoy en día un nivel absurdo que además amenaza la seguridad alimentaria a nivel mundial. Las siguientes cifras no necesitan comentario alguno.

*“Cada año se pierden en todo el mundo entre 5 y 10 millones de hectáreas de tierra agrícola debido a la degradación aguda”*⁴¹.

*“Cada año se destruyen 15 millones de hectáreas de bosque (...) el 50% de los bosques tropicales ya han desaparecido (...) Este fenómeno sería el responsable del 20% de las emisiones mundiales de gas carbónico. (...) Las consecuencias se sienten con el efecto invernadero pero también localmente se sienten sobre el suelo que resuda más y por lo tanto favorece las inundaciones, la evaporación y en consecuencia, la sequedad.”*⁴²

*“Cada año las industrias mineras del mundo entero vierten 180.000 millones de toneladas de desechos tóxicos en los ríos, los lagos y los océanos.”*⁴³

*“24 billones de kilos de suelo fértil desaparece cada año. Se estima que cerca de una tercera parte de la superficie de las tierras emergidas del globo, es decir cerca de 4.000 millones de hectáreas, están amenazadas de desertización, lo que colocaría en situación de grave dificultad a más de 250 millones de personas.”*⁴⁴

“Se necesitan entre 7 y 16 kg. de cereales o de productos vegetales para producir 1 kg de carne. Hacen falta 15.000 litros de agua para cada kilo

³⁹ Véase informe titulado *Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate*, in *Trade and Environment Report 2013*, elaborado con contribuciones de más de más de 60 expertos internacionales, <http://unctad.org/es/paginas/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=154>

⁴⁰ Cf. Artículo de Srilata Swaminathan titulado “Défis et luttres dans l'agriculture indienne d'aujourd'hui” in *Les luttres paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle*, bajo la dirección de Samir Amin, ed. Les Indes Savantes, Paris, 2005, p. 32.

⁴¹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/65/281, 11 de agosto de 2010, § 6.

⁴² Cf. <http://www.encyclo-ecolo.com/D%C3%A9forestation>

⁴³ Cf. <http://www.planetoscope.com/environnement/Pollution>

⁴⁴ Cf. <http://www.planetoscope.com/environnement/sols>

de carne de buey y 800 litros de agua por 1 kilo de trigo.”⁴⁵ En el mismo orden de cosas, por ejemplo se necesitan 280.000 litros de agua para producir una tonelada de acero y 700 litros por kilo de papel⁴⁶.

Si se tienen en cuenta los siguientes elementos, se podrá medir la importancia de los estragos relacionados con el agua: 1) La contaminación es el factor principal de la escasez de agua potable; 2) sólo el 3% del agua del planeta es dulce, y el 99% de este porcentaje se encuentra en los glaciares u oculto en las capas más profundas de la tierra y, por lo tanto, la humanidad sólo tiene acceso al 1% de los recursos acuíferos dulces de la superficie; 3) la cantidad total de agua del planeta no aumenta ni disminuye y el agua posee un ciclo natural ininterrumpido; 4) el agua se reparte de manera desigual en el globo: abundante en ciertas regiones, es extremadamente rara en las zonas áridas⁴⁷.

A propósito de esto, en Francia, por ejemplo, uno de los primeros países en introducir la producción industrial en la agricultura (mecanización y química) hace algunos decenios, las aguas superficiales o subterráneas están muy contaminadas. De acuerdo con unos medimientos realizados entre 2007 y 2009, el 70% de las aguas subterráneas (el 75% superficiales) en el área metropolitana y el 61% de las de los departamentos de ultramar contienen “al menos un pesticida”⁴⁸. Según el Ministerio de Ecología francés, “la contaminación del agua por pesticidas y nitratos cuesta como mínimo 1,7 mil millones de euros anuales para poder distribuir agua potable. Si hubiera que eliminar los contaminantes agrícolas presentes en el agua, el tratamiento costaría 54 mil millones de euros anuales para recuperar un agua “natural” (no sólo de acuerdo con las normas de potabilidad)”⁴⁹

China es otro ejemplo digno de estudio. Efectivamente, si bien China ha conseguido alimentar a toda su población (el 22% de la población mundial) con sólo el 6% de las tierras fértiles (también a nivel mundial) de las que dispone⁵⁰, este país se enfrenta actualmente a una contaminación de sus tierras fértiles de alrededor del 20% debido a su “industrialización a ultranza”⁵¹. Aún peor, igual que ocurre en Europa y en Estados Unidos, las abejas se encuentran en peligro de extinción también en China por la utilización masiva de insecticidas, la polinización de los cultivos se hace desde ahora de manera manual en este país⁵².

Por lo que se refiere a la cría intensiva, es algo que no sólo resulta apetecible para los cultivos de alimentos sino que también contribuye a la contaminación del

⁴⁵ Cf. <http://terresacree.org/mediter.htm>

⁴⁶ Cf. *L'eau, patrimoine commun de l'humanité*, Ed. CETRI Alternative Sud, febrero de 2002.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ <http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/pressions-sur-les-milieux/rejets-et-pollution/>

⁴⁹ *After 2050: un scénario soutenable pour l'agriculture et l'utilisation des terres en France à l'horizon 2050*, ed. Solagro, enero de 2014, p. 15.

⁵⁰ Cf. Samir Amin, “Aspirations et résistances de la paysannerie chinoise” in *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle*, op. cit., p. 18.

⁵¹ Artículo de Philippe Grangereau, publicado en el periódico francés “Libération” del 17 de abril de 2014, http://www.liberation.fr/monde/2014/04/17/en-chine-20-des-terres-arables-sont-polluees_999564

⁵² Artículo del periódico “Le Monde” titulado “Dans le Sichuan, des 'hommes-abeilles' pollinisent à la main les vergers” del 23 de abril de 2014, http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/23/dans-les-vergers-du-sichuan-les-hommes-font-le-travail-des-abelles_4405686_3244.html

medio ambiente: “el 33% de las tierras fértiles se usa para producir alimentos para el ganado. La cría contribuye al 7% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero por la fermentación entérica y el abono”⁵³.

Si no se da un cambio de orientación radical en la utilización de las tierras agrícolas, en los métodos de producción y de consumo y si no se lleva a cabo una reforma agraria, con toda seguridad no habrá suficientes tierras de cultivo en un futuro muy próximo. Ya en 2003, la FAO estimó que “se necesitarían otros 120 millones de hectáreas (...) para mantener el crecimiento en la producción de alimentos hasta 2030 (...) Esa expansión se producirá principalmente en los países en desarrollo. Dado que aproximadamente el 95% de las tierras de cultivo de Asia ya se han utilizado, la mayoría de la demanda de tierras cultivables se concentrará en América Latina y África.(...) La mayor parte de la reserva de tierras agrícolas del mundo se encuentra en esas regiones.”⁵⁴

3. Monopolio de las sociedades transnacionales agroalimentarias sobre la cadena alimentaria

“Un tercer ámbito en que los Estados pueden tener responsabilidades más allá de sus fronteras nacionales en lo que atañe a la protección del derecho a una alimentación adecuada es el de la reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales en la cadena de producción y distribución de alimentos.”⁵⁵

En apenas poco más de dos décadas, las sociedades transnacionales agroalimentarias han tomado el control del proceso de la cadena alimentaria, que va desde la producción hasta la comercialización de los productos alimenticios:

*“Actualmente, son ellas [sociedades transnacionales agroalimentarias] las que definen las reglas mundiales, mientras que los gobiernos y los centros de investigación públicos les siguen. Las consecuencias de esta transformación han sido desastrosas, tanto para la biodiversidad del planeta como para las poblaciones que la administran. Las grandes empresas se han servido de su poder para imponer en todas partes la producción de monocultivos, minar los sistemas de semillas del mundo campesino e introducirse en los mercados locales. Por su culpa, a los pequeños productores se les hace muy difícil quedarse en sus tierras y alimentar a sus familias y comunidades. Esta es la razón por la que, cada vez hay más movimientos sociales que señalan a las grandes empresas alimenticias y al agronegocio de ser el problema del sistema alimentario mundial sobre el que hay que concentrar la resistencia.”*⁵⁶

A modo de ejemplo, “La tercera parte del mercado mundial de semillas está en manos de sólo diez empresas, entre ellas Aventis, Monsanto, Pioneer y Syngenta. Monsanto controla el 90% del mercado mundial de semillas genéticamente

⁵³ Cf. “El ganado y los paisajes”, FAO, 2013.

⁵⁴ Citado en el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya mencionado, A/HRC/13/33/Add.2, § 11.

⁵⁵ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/63/278, § 29.

⁵⁶ *Hold-Up sur l'alimentation...*, op. cit., p. 27.

modificadas.”⁵⁷ La situación no sería dramática si, a base de acuerdos comerciales multilaterales (OMC) y/o bilaterales (entre Estados Unidos y Colombia por ejemplo), la compra de semillas a estas compañías no fuera, en la práctica, impuesta a los campesinos para sustituir las semillas tradicionales, prohibidas con la firma de este tipo de acuerdos⁵⁸.

Ocurre lo mismo con el monopolio en el tema de la compra de productos agrícolas que eliminan a los pequeños productores o les someten a la voluntad de las sociedades transnacionales del sector: “Por ejemplo, en el mercado de soja del Brasil hay aproximadamente 200.000 agricultores que tratan de vender a cinco grandes comerciantes de materias primas; y en Costa de Marfil la industria del cacao está dominada por tres grandes compradores transnacionales de productos básicos (ADM; Cargill y Barry Callebaut). Las empresas de elaboración de alimentos también logran a veces el mismo grado de concentración; en 1996, dos transnacionales de alimentos y bebidas, Nestlé y Parmalat, tenían una participación en el mercado brasileño de elaboración de productos lácteos del 53%, ahuyentando a un gran número de cooperativas que se vieron forzadas a vender sus instalaciones a esas empresas.”⁵⁹

Según Jan Douwe Van Der Ploeg, las sociedades transnacionales agroalimentarias, que él califica de “imperios alimenticios”, son responsables de la crisis agraria:

*“Se trata en esencia del auge de los imperios alimenticios como principio organizador que ejerce un control creciente sobre la producción, la transformación, la distribución y el consumo de alimentos lo que contribuye a que lo que parece ser una crisis agraria inevitable progrese.”*⁶⁰

4. Despilfarro alimentario y efectos sobre la calidad de los alimentos

A simple vista, no parece evidente el vínculo entre el derecho a la tierra y la cuestión del despilfarro y de la calidad de los alimentos. Sin embargo, hay una correlación entre ellos ya que las tierras fértiles están sometidas cada vez a más presiones con la promoción de los monocultivos y la utilización a ultranza de la química. Como acabamos de ver, estos procedimientos no sólo destruyen el medio ambiente sino que además usan mucha energía no renovable y muy a menudo se utilizan con malos propósitos (según la lógica del beneficio y no de la necesidad).

Si cerca de mil millones de personas pasan hambre en el mundo no es a causa de una falta de alimentos sino porque no tienen medios para procurárselos, porque hay una sobreproducción de alimentos en el mundo. Efectivamente, “una tercera

⁵⁷ Estudio definitivo del Comité Asesor ya citado, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, § 36.

⁵⁸ Véase en este sentido entre otras la declaración oral del CETIM, presentada en la 24ª sesión del Consejo de Derechos Humanos (septiembre de 2013), <http://www.cetim.ch/fr/interventions/375/la-criminalisation-des-semences-ancestrales-dans-le-cadre-d-un-accord-de-libre-echange-avec-les-etats-unis-porte-atteinte-au-droit-a-la-vie-et-au-droit-a-l-alimentation-en-colombie>

⁵⁹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, sometido a la 13ª sesión del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/13/33, note 14.

⁶⁰ *Les paysans du XXI^e siècle*, traducido del inglés por Agnès El Kaïm, ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 2014, p. 31.

parte de la producción total de productos alimenticios” se despilfarra cada año⁶¹. Este despilfarro se reparte a nivel mundial de la siguiente manera: “un consumidor en África Subsahariana o en Asia Meridional y Suroriental desperdicia de 6 a 11 kg por año, este valor se sitúa entre 95 y 115 kg por año en Europa y América del Norte”⁶²

El despilfarro alimentario no se limita a los consumidores sino que afecta también a la cría intensiva de ganado (ver más arriba) y del acuicultivo. El colmo es que, “con la promesa de que aliviará la presión sobre las poblaciones de peces en estado natural, mejorará la seguridad alimentaria y ofrecerá medios de subsistencia a los pobres”, la piscicultura “no alivia automáticamente la explotación de las poblaciones marinas, dado que, paradójicamente, muchos de los peces de piscifactoría son alimentados con peces marinos.”⁶³

Además, los perjuicios de la producción industrial no se limitan a la destrucción del medio ambiente o del empleo, afecta también a la calidad de la alimentación. Así, la mala calidad de los alimentos (demasiado grasos, demasiado dulces...) es la responsable de la obesidad y de muchas enfermedades. Según datos de la FAO, “1.400 millones de personas tienen sobrepeso, de los cuales 500 millones son obesos.”⁶⁴ En su último informe, dedicado al impacto de la (mala) calidad de los alimentos sobre la salud, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la salud⁶⁵ subraya la relación entre los alimentos poco saludables y las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación. Así, se ha identificado a los alimentos poco saludables como la causa de enfermedades no transmisibles como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes, responsables cada año de 36 millones de muertes. El Relator Especial también pone en evidencia el papel nefasto de las sociedades transnacionales agroalimentarias en la multiplicación de los alimentos procesados tras la generalización de los alimentos ultraprocesados, responsables de dichas enfermedades. También critica las estrategias agresivas de expansión y de marketing sistemático de las STN que gastan miles de millones de dólares e incitan al consumo de elementos nocivos para la salud.

5. Discriminación y exclusión de los campesinos

“Todas las sociedades anteriores al capitalismo eran sociedades campesinas y su agricultura estaba dirigida por lógicas muy diversas pero todas extrañas a aquella que define el capitalismo (la máxima rentabilidad del capital).”⁶⁶

⁶¹ <http://www.planetoscope.com/agriculture-alimentation/1556-le-gaspillage-alimentaire-dans-le-monde.html>

⁶² Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/HRC/25/57, § 21.

⁶³ Estudio definitivo del Comité Asesor ya citado, A/HRC/19/75, § 19.

⁶⁴ Informe FAO 2013.

⁶⁵ Cf. A/HRC/26/31, 1 de abril de 2014, presentado en la 26ª sesión del Consejo de Derechos Humanos.

⁶⁶ Artículo de Samir Amin titulado “Trois milliards de paysans menacés”, publicado in *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle*, op., cit.

Desde que los seres humanos se volvieron sedentarios y desarrollaron las prácticas agrícolas, los campesinos han sido oprimidos, menospreciados y excluidos de toda participación en la toma de decisiones que les afectan. Según las épocas, también han sido comprados (o vendidos) por los soberanos o cambiados de amos después de las guerras de conquista. Es decir que no tenían voz ni voto y eran ignorados por todos los poderes (político, económico o religioso), excepto para explotar su fuerza de trabajo y su *savoir-faire*. Por otra parte, es interesante observar que, en las lenguas latinas, la palabra campesino tenía una connotación muy negativa, como “rústico”, “ignorante”, “estúpido”, “sucio” o “maleducado”⁶⁷. No fue hasta las revoluciones (Francia, México, China...) y la creación de los Estados-nación, comprometidos en procesos democráticos, que los campesinos obtuvieron el estatus formal de ciudadano. Dicho esto, este reconocimiento no siempre ha ido acompañado de efectividad.

Actualmente, los campesinos continúan siendo discriminados y excluidos en varios países ya que, como se encuentran en las zonas rurales lejos de los centros urbanos donde están los poderes políticos, las reivindicaciones de los campesinos no son generalmente “escuchadas”. Mientras encuentran la manera de manifestarse, la mayor parte del tiempo tienen que enfrentarse a opresiones en distintas formas (asesinatos, arrestos arbitrarios, desplazamientos forzosos, criminalización...). El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU enumera las causas de discriminación con relación a los campesinos, de la siguiente manera:

*“Las causas principales de la discriminación y la vulnerabilidad de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales que se enumeran a continuación están estrechamente relacionadas con violaciones de los derechos humanos: a) expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados; b) discriminación por motivos de género; c) ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; d) falta de salarios mínimos y de protección social; y e) penalización de los movimientos de defensa de las personas que trabajan en las zonas rurales.”*⁶⁸

En el estudio mencionado, el Comité Asesor llama la atención también sobre la discriminación basada, entre otras cosas, en el sexo. Según él, las mujeres representan cerca del “70% de los habitantes del mundo que pasan hambre. Son mujeres, que en su mayoría trabajan en la agricultura.”⁶⁹ Aunque las mujeres cultivan más del 50% del total de los productos alimenticios producidos a escala mundial, “sufren con frecuencia discriminación en el acceso y control de otros recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, pues no se las suele reconocer como productoras ni como iguales ante la ley.”⁷⁰ Aún peor, la discriminación “*de jure* contra la mujer sigue estando institucionalizada, por ejemplo en

⁶⁷ Intervención de Marc Edelman “What is a peasant? What are peasantries? A briefing paper on issues of definition”, presentado en la 1ª sesión del Grupo de Trabajo Intergubernamental del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre los derechos de los campesinos, Ginebra, julio de 2013.

⁶⁸ Estudio Definitivo del Comité Asesor ya mencionado, A/HRC/19/75, pp. 9 a 14.

⁶⁹ Ídem, § 9.

⁷⁰ Ídem, § 23.

Guatemala, donde el artículo 139 del Código de Trabajo describe a las mujeres campesinas como “coadyuvantes” de los agricultores y no como trabajadoras con derecho a recibir su propio salario. Por ello, al parecer, muchos terratenientes ni siquiera pagan a las mujeres por su trabajo, ya que las consideran “coadyuvantes” de sus maridos.”⁷¹

6. Desplazamiento de poblaciones rurales hacia centros urbanos

Según las estimaciones de Naciones Unidas, tres mil millones de personas vivirán en barrios de chabolas en 2050⁷². Hay varias decenas de ciudades en el mundo que tienen más de 10 millones de habitantes. Aparte de la falta de infraestructuras (viviendas, transportes, escuelas, hospitales, etc.) y de trabajo para absorber a esta población, se plantean la cuestión del aprovisionamiento de alimentos de los habitantes de las ciudades y la de la gestión de la contaminación que se produce.

En el contexto actual, la puesta en práctica del modelo de producción industrial agrícola (altamente mecanizado y “químico”) a escala mundial, que provoca el éxodo rural de millones de personas cada año hacia los centros urbanos, es una política forzosamente “genocidiaria” según Samir Amin: “Seguir lógicas de la acumulación conduce a dificultades trágicas. Este tipo de lógica implica la desposesión de los campesinos del tercer mundo lo que, hoy en día, se ha vuelto genocidiario: tres mil millones de campesinos (la mitad de la humanidad) están llamados a ser reemplazados por unos cincuenta millones de agricultores modernos eficaces; y ningún desarrollo de las actividades urbanas modernizadas puede absorber esta gigantesca reserva de seres humanos en trance de volverse 'inútiles'.”⁷³

En este contexto se inscriben la creación del movimiento internacional del campesinado familiar La Vía Campesina⁷⁴ así como las luchas campesinas por la tierra y la soberanía alimentaria.

⁷¹ Ídem § 29. Véase en este sentido también la Declaración escrita del CETIM titulada “Situation des travailleurs agricoles au Guatemala”, sometida a la 24ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/24/NGO/43, <http://www.cetim.ch/fr/interventions/373/situation-des-travailleurs-agricoles-au-guatemala>

⁷² Cf. *El derecho a la vivienda* ed. CETIM, Ginebra, agosto de 2007.

⁷³ “Trois milliards de paysans menacés”, publicado in *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle*, op. cit.

⁷⁴ Creada en 1993, *La Vía Campesina* es el movimiento internacional que reúne millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, personas sin tierra, mujeres y jóvenes del mundo rural, indígenas, inmigrantes y trabajadores agrícolas. Forman parte de ella unas 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y las Américas. En total, representa a unos 200 millones de campesinos y campesinas, <http://viacampesina.org/fr/index.php/organisation-mainmenu-44>

II. LUCHAS CAMPESINAS POR EL DERECHO A LA TIERRA Y PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS EN LA GESTIÓN DEL CRÉDITO INMOBILIARIO

Las luchas campesinas por la tierra incluyen, según los países o regiones, múltiples situaciones y distintos métodos. En ciertos países, hay derechos, adquiridos después de largas luchas, pero su puesta en práctica deja mucho que desear y/o se tropiezan con obstáculos, por ejemplo de procedimiento, que a menudo son insuperables. Entre otras cosas, los campesinos luchan, a menudo a costa de su vida, para obtener dichos derechos. Para ilustrar estas luchas, hemos escogido cuatro países de cuatro continentes diferentes: Francia (A), Indonesia (B), Zimbabwe (C) y Colombia (d). Las exposiciones relativas a estos países han sido redactadas por organizaciones campesinas sobre el terreno. Pero sobre todo, conviene presentar brevemente el Movimiento de los sin-tierra de Brasil que ocupa un lugar especial entre las organizaciones campesinas que luchan por la tierra.

Movimiento de los sin-tierra (MST-Brasil)

Entre las organizaciones campesinas que luchan por la tierra, el Movimiento de los trabajadores sin-tierra de Brasil es el más emblemático y tal vez el más conocido a nivel internacional. Creado en 1984 en un país que sufre desigualdades flagrantes, el MST trabaja en pro de una reforma agraria. El método de actuar preferido por este movimiento es la ocupación de tierras sin cultivar (privadas o estatales) con el fin de obligar a las autoridades políticas a asumir su responsabilidad constitucional en materia de reforma agraria. En 2001, el MST ya había conseguido instalar a 350.000 familias.

Una de las originalidades del MST es que reivindica el derecho de uso y no la propiedad de las tierras. Des esta manera, “si una familia decide abandonar la comunidad [el MST favorece la forma de cooperativa o agro-pueblo en la organización de las comunidades rurales], no puede vender su tierra. Pero puede recibir una indemnización por lo que haya invertido en ella: construcción de una casa, de un vallado, compra de equipamientos, etc. A continuación, otra familia sin tierra se instalará en ella de acuerdo con una lista de espera elaborada por el MST y el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y de Reforma Agraria).”

Consciente de que la conquista de tierras no es suficiente, el MST también lucha por crear las condiciones necesarias para que estas familias puedan trabajar la tierra y vivir de su trabajo (semillas, herramientas, créditos, comercialización de sus productos, etc.), sin olvidar su formación (no sólo en técnicas agrícolas sino también de manera general). Asimismo, lucha no sólo contra los latifundios y las privatizaciones sino también contra el agronegocio que parece haber ganado terreno en Brasil estos últimos años: “el 85% de las tierras agrícolas están

controladas actualmente por empresas dedicadas al agronegocio, y a los monocultivos de soja, maíz, eucalipto, destinados a la exportación.”

Como no podría ser de otra forma, la lucha dirigida por el MST por la tierra, por no decir la vida, se ha encontrado desde el principio con numerosos obstáculos, sobre todo la represión en especial por parte de los grandes terratenientes que constituyen “una de las capas sociales más reaccionarias de todo el mundo”. Esta represión puede manifestarse de distintas formas: “atentados contra los trabajadores y sus dirigentes, expulsiones de tierras con la ayuda de asesinos a sueldo, asesinatos de familias enteras (que sólo se ocupan pacíficamente de trabajar la tierra), arrestos, prisión y tortura, secuestros y retención en forma de esclavitud en grandes propiedades, incendio de oficinas sindicales, acusaciones de asesinatos (sin ninguna base, sin que ni siquiera las personas acusadas estuvieran presentes en el lugar del crimen), hasta la erradicación física de trabajadores, dirigentes y agentes de la pastoral cristiana comprometidos en la lucha por la tierra.” Actualmente, el MST tiene que seguir haciendo frente a la represión ya que, entre enero y agosto de 2014, la Comisión Pastoral de la Tierra ha denunciado el asesinato de 23 líderes en los campos y la pasividad de las autoridades públicas que habrían podido evitar dichas muertes.

En una carta abierta, dirigida a los candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y a los gobiernos de los Estados de Brasil en agosto de 2014, el MST defiende la democratización y la expropiación de los latifundios, pero también se muestra en contra de “los grandes terratenientes, el capital bancario y las empresas transnacionales del agronegocio” que han invadido las tierras vacías, con el fin de que se lleve a cabo realmente la reforma agraria prevista por la Constitución. El MST reclama asimismo “la instalación inmediata de más de 120.000 familias que viven en condiciones precarias, en centenares de campamentos dispersos por todo el país.” Para él, es necesaria “la consolidación, la reorganización y la cualificación del INCRA” como organismo encargado de la reforma agraria y de las condiciones de su aplicación.” El MST expresa su apoyo a las luchas de los pueblos indígenas, afrodescendientes (quilombos), pescadores y comunidades tradicionales “por la demarcación y la legalización inmediatas” de sus tierras. El MST también llama la atención sobre la exacerbación de los conflictos sociales en las zonas rurales a causa de la no realización de la reforma agraria y reclama “justicia y enjuiciamiento de los comanditarios y asesinos de trabajadores y trabajadoras del campo.” Por lo que se refiere a las políticas agrícolas y alimentarias, el MST propone lo siguiente: “La agricultura brasileña debe dar prioridad a la producción de alimentos saludables, como derecho humano y como principio de la soberanía alimentaria. La alimentación no puede ser una mercancía, fuente de explotación, de beneficio o de especulación. Esta es la razón por la que exigimos políticas públicas que garanticen las condiciones necesarias para una producción agro-ecológica, sin agro-tóxicos, de calidad, diversificada, y de un precio accesible para toda la población brasileña. El gobierno federal y los Estados regionales deben incitar y garantizar la producción, la selección y el almacenamiento de semillas por parte de los propios campesinos, haciendo frente de esta manera a las semillas transgénicas y a la dependencia política y

económica de las transnacionales que monopolizan la producción y la comercialización de las mismas. Estamos en contra de las leyes sobre patentes y la privatización de nuestras semillas.”

Referencias:

- *MST-Brésil: La construction d'un mouvement social*, Marta Harnecker, ed. CETIM, septiembre de 2003.

- Entrevistas de M. João Pedro Stédile, dirigente del MST, del 20 de febrero de 2014 y del 20 de marzo de 2014.

<http://mouvementsansterre.wordpress.com/2014/02/20/un-congres-de-masse-et-combatif/>

<http://mouvementsansterre.wordpress.com/2014/03/20/bresil-les-30-ans-du-mouvement-des-sans-terre-et-la-haine-des-medias/>

- Comunicado de prensa de la Comisión Pastoral de la Tierra del 26 de agosto de 2014,

<http://www.mst.org.br/node/16441>

- Carta abierta del MST, dirigida a los candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y a los gobiernos de los Estados de Brasil, Sao Paulo, 30 de agosto de 2014 (versión francesa, recibida el 4 de septiembre de 2014).

A) Francia: Derecho a la tierra y políticas sobre propiedad inmobiliaria en Francia⁷⁵

Las políticas sobre propiedad inmobiliaria en Francia se han modificado mucho tras la segunda guerra mundial con el fin de garantizar el acceso a la tierra a los campesinos. El régimen de la propiedad se basa sobre todo en la intervención pública y hasta hoy ha conseguido mantener un nivel bastante alto de derechos para los granjeros así como un precio de la tierra relativamente bajo en comparación con otros países europeos. Sin embargo, el acceso a la tierra continúa siendo el obstáculo principal con el que se encuentran los jóvenes que quieren ser campesinos, en particular en un contexto en el que cerca de la mitad de los nuevos campesinos no provienen de familias agrícolas. Hay dos razones principales que explican esto: la concentración de tierras en el seno del mundo agrario y la pérdida de tierras debida esencialmente a su artificialización⁷⁶ (véase más adelante).

La Ley de Finanzas del 15 de septiembre de 1807 es el origen del catastro parcelario francés, llamado Catastro Napoleónico o incluso Antiguo Catastro que es, a su vez, la base del catastro francés contemporáneo. En este catastro parcelario, ya no se distingue por terrenos únicamente a partir de su naturaleza de cultivo, sino que se tiene en consideración la persona de los propietarios en la medición parcelaria. Antes de la segunda guerra mundial, la mayor parte de los campesinos

⁷⁵ Este artículo ha sido redactado para esta publicación por Morgan Ody y Michel Appostolo, miembros de la Comisión de la Propiedad de la Confederación Campesina (Francia).

⁷⁶ La artificialización es un cambio total de la utilización de la tierra que implica la pérdida de capacidad agrícola y de biodiversidad. Es resultado de la urbanización y de la expansión de infraestructuras. Ganadas a espacios naturales o cultivados, estas superficies artificiales aglutinan el hábitat y los espacios verdes, las zonas industriales y comerciales, los equipamientos deportivos o de ocio, e incluso las calles y los aparcamientos. El proceso de artificialización es casi siempre irreversible (<http://www.natura-sciences.com/environnement/lartificialisation-des-sols-en-france-un-ravage-meconnu204.html>).

accedían a la tierra mediante el terrazgo⁷⁷ y la aparcería⁷⁸. El poder de los terratenientes, a menudo nobles, era enorme ya que podían despedir al campesino después de la cosecha. Tras la segunda guerra mundial, el Consejo Nacional de la Resistencia⁷⁹, compuesto esencialmente por progresistas, estableció un programa para mejorar la justicia social. En consecuencia, vio la luz la Ley sobre el Terrazgo del 13 de abril de 1946 (véanse los artículos L. 411-1 y siguientes del Código Rural) y tuvo los efectos de una verdadera reforma agraria para la sociedad rural. Así, cerca de tres cuartas partes de las tierras agrícolas de Francia se encuentran en situación de terrazgo, es decir, arrendadas; la persona que explota la tierra no es la misma que la que la posee. La aparcería fue abolida ya que se consideraba que era demasiado desfavorable para el aparcerero (el 50% de la cosecha iba al propietario en muchos casos). El propietario a menudo poseía los medios de producción y sobre todo detentaba un derecho de control sobre los cultivos y la gestión de la granja. Se establecieron reglas estrictas sobre el terrazgo, las cuales, hoy en día aún son válidas. Por lo tanto, se ha construido un sistema de contrato de arrendamiento llamado arrendamiento rural, que garantiza los derechos del granjero (en tanto que usuario del terreno) y deja a un lado los del propietario. El arrendamiento rural dura 9 años, con la obligación para el propietario de renovarlo salvo que él mismo o un hijo suyo quiera trabajar las tierras. Si no hay contrato escrito que establezca que el granjero pague un alquiler, se considera que existe un contrato oral que ofrece todas las garantías de un contrato escrito. Gracias a esta ley, los campesinos se han liberado del miedo al “señor” propietario. Para muchas personas del campo, esto fue el verdadero fin de la servidumbre y del poder arbitrario de la aristocracia. Existe, además, un régimen especial de indemnizaciones por parte del propietario, en caso de que el granjero se vaya, por todas las mejoras que haya aportado a las tierras o construcciones arrendadas. Hay tres tipos de mejoras que dan derecho a indemnizaciones: las aportadas a las construcciones, las realizadas en forma de plantaciones y las relativas al potencial de producción del terreno. Si bien en abstracto, el estado inicial del inmueble y el acuerdo del arrendador facilitan la estimación que deberá pagar éste último, en la práctica, en caso de desacuerdo entre las partes, el cálculo de la indemnización se basa en un procedimiento complejo manejado por los tribunales paritarios de los arrendamientos rurales. Recíprocamente, si el bien arrendado se ha degradado, el propietario también puede aspirar a una indemnización.

Sin embargo, los derechos y ventajas concedidos al campesino por la legislación vigente a menudo son cuestionadas por los propietarios que las consideran contrarias al derecho de propiedad. Algunos se niegan a arrendar sus tierras o lo

⁷⁷ El terrazgo es un tipo de arrendamiento a largo plazo por el que un propietario que arrienda, confía a un tomador, el granjero, el cultivo de un terreno por un período de entre 9 y 30 años, a cambio de un arrendamiento anual fijo, pagadero en dinero pero a menudo estipulado en especie, lo cual constituye una indexación de los productos cosechados.

⁷⁸ La aparcería es un tipo de arrendamiento por el cual el propietario que arrienda confía a un aparcerero el cultivo de un terreno a cambio de una parte de la cosecha.

⁷⁹ El Consejo Nacional de la Resistencia (CNR) era el órgano que gestionaba y coordinaba los distintos movimientos de la Resistencia interior francesa, de la prensa, de los sindicatos y de los miembros de partidos políticos hostiles al Gobierno de Vichy a partir de mediados de 1943.

hacen sin contrato, exigiendo un pago en efectivo. En el primer caso, el Perfecto puede obligar al propietario de tierras no explotadas a arrendarlas. No obstante, esta primera hipótesis se da raramente ya que los perfectos temen perder el apoyo de los terratenientes, y el procedimiento por el cual el Perfecto puede obligar al propietario a arrendar las tierras no explotadas puede resultar largo y complicado. En el segundo caso, el tribunal de arrendamientos rurales, presente en todos los departamentos, tiene competencias para hacerse cargo de los conflictos entre propietarios y granjeros. El tribunal paritario de arrendamientos urbanos está presidido por el Presidente del tribunal de instancia. Le asisten 4 asesores no profesionales electos: 2 propietarios y 2 granjeros. Los asesores son elegidos por 6 años a partir de listas electorales establecidas por la Prefectura.

Además, el precio del arriendo está marcado por órdenes gubernativas. El granjero puede reclamar ante los tribunales de arrendos rurales contra un precio excesivo. Todos estos elementos constituyen grandes trabas al derecho formal de la propiedad, hecho para garantizar el derecho de uso. Por lo tanto, hay que defender el estatuto actual del terrazgo frente a aquellos que desearían tener un mayor margen de maniobra a la hora de fijar los precios, por el traspaso del bien o durante la vigencia de los contratos.

Tras la segunda guerra mundial, se establecieron otros dos tipos de regulación. Para empezar, el “control de las estructuras”: un agricultor que quiere cultivar una tierra debe obtener una “autorización de explotación” que expide el Perfecto. Tanto si se es propietario como arrendador, sin esta autorización, es imposible cultivarla. Además, no se puede cultivar una tierra sólo con la autorización de explotación si no existe la autorización del propietario. Estas autorizaciones se dan después de que el expediente haya sido examinado por una comisión departamental (CDOA), compuesta por representantes de los sindicatos agrícolas, un sindicato de asalariados, la MSA⁸⁰, las industrias agroalimentarias, la distribución, propietarios, granjeros, asociaciones de defensa de la naturaleza, consumidores, expertos, el Parque Nacional, colectivos locales, cooperativas y bancos, etc. Deben seguir obligatoriamente una lista de criterios que dan prioridad a las personas que quieren instalarse y a aquellos cuya granja es más modesta. para garantizar una renta correcta. Esta regulación es muy importante pero no siempre es fácil de hacer aplicar correctamente. Por ejemplo, si durante la reunión de la comisión, un agricultor que ya tiene 200 ha pide autorización para otras 50 ha más, para oponerse a ello hay que dar el nombre de una persona que detente más derechos de propiedad. Entonces, durante la siguiente reunión, un mes más tarde, hay que poder demostrar que dicha persona puede realmente instalarse. El Plan Director Departamental de Estructuras expone las orientaciones y las prioridades que motivan las decisiones administrativas de autorización o de rechazo para explotar las tierras agrícolas. Se trata de proponer una candidatura competidora para que la comisión pueda dar prioridad a una. El control de las estructuras también se encuentra amenazado ya que cada vez hay más granjeros que utilizan formas societarias: en lugar de comprar o de vender las tierras, éstas constituyen

⁸⁰ La protección social del mundo agrícola.

partes de sociedades que son vendidas y, de esta manera, las transferencias de tierras escapan al control administrativo.

Por lo que se refiere a la transferencia de propiedades agrícolas, en 1960 se puso en marcha otro medio de protección en Francia, llamado “Société pour l’Aménagement Foncier et l’Établissement Rural” (SAFER) en cada región. Este organismo de gestión de la propiedad tiene un derecho de retracto, lo que resulta a todas luces excepcional, sobre la venta de terrenos agrícolas. Este derecho le permite interponerse entre un comprador y un vendedor de tierras agrícolas. La SAFER puede presentar un candidato campesino que considere prioritario para la adquisición de dichos bienes puestos a la venta por el propietario. Las SAFER, al intervenir en la venta de bienes agrícolas ejercen también una misión de control del precio de la propiedad. Sin embargo, a pesar de la voluntad aparente y decidida de reconquistar la autonomía alimentaria y, por tanto, de una fuerte protección de la producción agrícola antes que de favorecer una renta inmobiliaria, las SAFER tienen límites. Para empezar, el agricultor no dispone más que de tres meses para conseguir la financiación necesaria para preparar su expediente y convencer al banco lo cual no es imposible pero sí difícilmente realizable. El otro gran problema con las SAFER es que se trata de instituciones semi-públicas, semi-privadas, donde sólo los “accionistas”, es decir las entidades que ostentan una parte financiera, participan en la decisión. Finalmente, hay una gran falta de transparencia; la información sobre las granjas en venta sólo la tienen los accionistas y el sindicato mayoritario en la mayor parte de las regiones y, como consecuencia, muchos jóvenes que no se encuentran en estas redes a menudo son excluidos de este proceso. Así, el sindicato agrícola de la Confederación Campesina ha presentado quejas sobre varias SAFER departamentales y está ganando poco a poco el derecho a la transparencia.

A la vista de lo que se acaba de exponer, se puede constatar que las organizaciones agrícolas juegan un papel importante en la administración de regímenes inmobiliarios. Este fenómeno, llamado “co-gestión” es muy criticado ya que el sindicato mayoritario, la FNSEA⁸¹, monopoliza todas las competencias mientras que los otros actores de la sociedad a quienes concierne la agricultura, se encuentran excluidos de los debates y de la toma de decisiones. Además, las instancias de decisión están ocupadas por la misma FNSEA. Esto tiene como consecuencia que se favorezca la ampliación en detrimento de numerosas instalaciones y empleos agrícolas que están en caída libre. Por todas estas razones, una de las principales luchas es la de abrir estos procedimientos a otros actores; los demás sindicatos agrícolas⁸², las organizaciones medioambientales, los consumidores... De esta manera, en la práctica si uno quiere ser campesino y no ha heredado una granja, tendrá que obtener en primer lugar un diploma en agricultura ya que sin

⁸¹ La Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas (ENSEA), creada en 1946, es el sindicato profesional mayoritario en la profesión agrícola en Francia, lo cual representó el 54,9% en las elecciones de las Cámaras Agrarias en 2007. Forma parte de las organizaciones patronales francesas y de las organizaciones profesionales agrícolas.

⁸² En Francia hay cuatro sindicatos agrícolas, entre los cuales la Confederación Campesina que, a pesar de haber sido escogida por el 25% de los campesinos en las elecciones profesionales, no está representada en las SAFER y lo está en los CDOA con muy pocos representantes.

ese diploma no se podrá beneficiar del apoyo público. Después, la etapa de búsqueda de información sobre las granjas que se alquilan o venden resulta compleja ya que el mercado inmobiliario no es transparente.

Como ya se ha señalado, hay dos razones que explican que el acceso a la tierra se haya convertido en algo complicado en Francia. Para empezar, el fenómeno de la artificialización del suelo que ha reducido la superficie total disponible para agricultura. En Francia, cada año se pierden más de 80.000 ha de tierras agrícolas para construir carreteras, supermercados o campos de golf. La mayor parte del tiempo, el acaparamiento se concentra cerca de las ciudades, donde los terrenos son más fértiles. Esto significa que una parte enorme de las tierras más fértiles son arrebatadas a la agricultura. En algunas regiones (en particular la costa mediterránea), queda menos del 20% de tierras agrícolas. Este proceso se ve favorecido por el hecho de que la transformación de tierras agrícolas en tierras urbanizables da unos enormes beneficios; una hectárea de terreno agrícola vale como media 5.000 euros, mientras que una hectárea de terreno urbanizable se puede vender hasta cien veces más caro. La decisión de cambiar la calificación de un terreno se toma a nivel local, donde el “clientelismo” es mayor. No es extraño que el alcalde de un municipio cambie el plan de urbanismo justo antes de las elecciones con el fin de ganar votos de los ciudadanos. Aunque a largo plazo se pierden empleos y riquezas vinculadas con la agricultura, a corto plazo, urbanizar las tierras es un medio sencillo de crear valor monetario, crecimiento artificial y empleos en las instalaciones. Estas explicaciones nos hacen tomar consciencia de que, a pesar de que haya un fuerte consenso a nivel de los discursos de los políticos sobre la necesidad de preservar las tierras agrícolas, en realidad no se hace nada. Por parte de los terratenientes, la simple posibilidad de obtener un cambio de calificación de sus tierras (lo que convierte al propietario en millonario) los lleva a menudo a mantenerlas sin arrendar.

Además, se constata una importante concentración de tierras por la ampliación de las granjas. Las personas que quieren iniciarse en una actividad agrícola deberán enfrentarse a una dura competencia para obtener algunas hectáreas de terreno que aún estén disponibles. En 1955, el 80% de las granjas tenían menos de 20 ha, pero actualmente la media es de cerca de 80 ha⁸³. Por ejemplo, una granja de menos de 50 ha cuyo granjero se jubila se la quedará un vecino que ya tiene una granja de 60 ha, en detrimento de que el campesino que se retira pueda ser substituido por un campesino nuevo. La Política Agraria Común (PAC)⁸⁴ alienta la concentración de tierras ya que las subvenciones están vinculadas al número de hectáreas explotadas. Otra razón que explica la concentración de tierras reside en la especulación; el precio de las tierras no para de subir y algunos campesinos

⁸³ En 1995, “aún había más de dos millones de granjas. En el curso de los últimos años, el ritmo de desaparición es del 3% por año. Actualmente, hay 500.000 explotaciones de las cuales 326.000 se consideran como profesionales” véase <http://www.lafranceagricole.fr/l-agriculture/panorama-de-l-agriculture/exploitations-agricoles-19836.html>

⁸⁴ La PAC es una de las más antiguas y, hasta hace poco la más importante de las políticas comunes de la Unión Europea (cerca del 15% del presupuesto europeo, el 45% si se incluye el Desarrollo Rural) en materia presupuestaria, aunque actualmente a la baja. Creada por el Tratado de Roma en 1957, fue aplicada en 1962.

compran las tierras como inversión, no tanto para cultivarlas como para poder revenderlas cuando llegue el momento de su jubilación y cobrar la plusvalía. Los jóvenes que quieren instalarse rara vez disponen de tanto capital para comprar las tierras como el que tiene un agricultor que ya lleve 20 años y que ya ha pagado sus medios de producción. Además, algunas leyes medioambientales incitan a los campesinos a expandirse para respetar las reglas sobre nitratos; la cría industrial les obliga a probar que disponen de tierras suficientes como para esparcir los purinos. En las regiones dedicadas a la cría, en lugar de alentar a los criadores a intensificar su producción, se constata una carrera por la compra o el arrendamiento de tierras, no con la finalidad de producir sino sólo con el objetivo de poder esparcir los purinos.

Actualmente, hay luchas que hacen converger medios muy diferentes (campesinos, activistas políticos y más simplemente, una población que desea cambiar un modo de desarrollo basado en el crecimiento económico y el despilfarro de los recursos naturales) lo que demuestra que hay una verdadera conciencia sobre la pérdida de tierras agrícolas y sobre la cuestión alimentaria. Hoy en día, la mayoría de las luchas llevadas a cabo por el derecho y el acceso a la tierra en Francia, se dirigen a proyectos de infraestructura que van a destruir tierras agrícolas. A modo de ejemplo, se puede citar el caso del aeropuerto de Nôtre Dame des Landes⁸⁵, cerca de Nantes que, de haberse llevado a cabo, habría supuesto el hormigonado de 2.000 ha de terreno y la expulsión de muchos campesinos. Se organizan manifestaciones sobre el terreno: además de los campesinos, hay personas que se instalan reivindicando el acceso a la tierra, y por lo tanto el derecho a la “autoalimentación”, pero también el acceso a la vivienda. Por todo Francia se organizan zonas de resistencia ya que hay muchos proyectos que acabarían con terrenos agrícolas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados y los combates llevados a cabo, el sistema económico y jurídico actual favorece y tiende a reforzar la propiedad privada lo cual implica numerosos problemas. Por lo tanto, es necesario dotarse de herramientas para reforzar el derecho de uso frente al derecho de propiedad, que engloban los derechos para toda la población y no sólo para los agricultores. Deben protegerse los inmuebles destinados a fines alimentarios tanto rurales como urbanos, para proyectos de vida que a menudo son proyectos de métodos de producción alternativa.

¿Cuáles son las soluciones para facilitar el acceso a la tierra a los futuros campesinos y campesinas?

- ◆ Parar o limitar de manera drástica la artificialización del suelo y la especulación inmobiliaria vinculada al cambio de destino. Las políticas de urbanismo deben dejar de considerar las tierras agrícolas como un desierto por colonizar y hacerlo de tal manera que las ciudades se

⁸⁵ “Las órdenes gubernativas autorizando las obras (ley sobre el agua, especies protegidas) han sido acometidas ante el Tribunal Administrativo cuya decisión se espera para principios de 2015.” Véase el artículo de *Ouest France* titulado “*Notre-Dame-des-Landes. Ségolène Royal 'ignore' si l'aéroport se fera*” de 29 de septiembre de 2014, <http://www.ouest-france.fr/notre-dame-des-landes-la-ministre-ignore-si-laeroport-se-fera-2863450>

amplíen sobre ellas mismas, utilizando mejor el espacio disponible en la ciudad.

- ◆ Cambiar las políticas que incitan a ampliar las granjas, como los pagos directos por hectárea (que debería sustituirse por pagos vinculados al número de activos o limitarlos a las primeras hectáreas) o las regulaciones medioambientales sobre los nitratos, por ejemplo, limitando el número de animales.
- ◆ Reformar las instituciones que gestionan las transferencias de tierra para hacerlas más transparentes y más abiertas a todos los actores de la sociedad.
- ◆ Permitir la creación de reservas de terreno para instalarse, o bancos de tierras, ya sea dando a las instituciones existentes (SAFER) los medios para hacerlo o bien creando otra institución para ello.
- ◆ Reforzar el control de las estructuras agrícolas para garantizar un mejor reparto de tierras vinculado al interés general y no al poder financiero.

La lucha por el acceso a la tierra en Andalucía⁸⁶

En la Unión Europea, la legislación relativa al acceso de los campesinos a la tierra puede presentar grandes divergencias según el país. Este es el motivo por el que nos ha parecido importante exponer brevemente aquí el ejemplo de Andalucía (España) que contrasta mucho con la legislación francesa presentada más arriba.

La cuestión de la tierra sigue siendo un tema de plena actualidad en Andalucía, región donde las poblaciones rurales sufren, tras varios siglos, el peso aplastante de la extrema concentración inmobiliaria. Esta estructura agraria desigual es el fruto de un largo proceso histórico que ha ratificado prematura y progresivamente la existencia de un sistema de latifundios y de monocultivos comerciales que le acompañan.

Actualmente, en Andalucía, el 60% de las tierras cultivables se concentran en las manos del 3% de los propietarios. La aplicación de la Política Agraria Común (PAC) en España ha contribuido a reforzar el latifundismo andaluz ya que los criterios fijados para acceder a los subsidios favorecen el hecho de que las subvenciones se concentren entre los grandes propietarios y las grandes empresas agroalimentarias. Andalucía es, en la actualidad, la región que recibe la mayor parte de las subvenciones de la PAC, repartidas de manera totalmente desigual: “En el estado español solamente el 16% de los beneficiarios se quedan con el 75% de todas las ayudas”⁸⁷.

Estas ayudas de la PAC concedidas a España benefician sobre todo a las industrias y multinacionales de la alimentación. Así, en 2011, las grandes empresas de distribución alimentaria recibieron sumas considerables de la PAC

⁸⁶ Este artículo está sacado de un trabajo de Coline Sauzion titulado “L'accès à la terre comme moyen d'autonomisation des ouvriers agricoles: Le cas de Jódar”, junio de 2013.

⁸⁷ Veterinarios Sin Fronteras y Plataforma Rural. *Una injusticia llamada PAC* (on-line), 2011, p 5, http://www.plataformarural.org/pdf/injusticia_llamada_PAC.pdf.

como *Mercadona SA* con 2.599.483 euros percibidos, *Lidl supermercados SA* con 691.655 euros, o incluso *Carrefour SA* con 126.679 euros.⁸⁸ Además, es importante destacar que la introducción en 2003 del desacoplamiento de las ayudas con los niveles de producción acentuó la tendencia a la concentración de tierras y a la disminución de las superficies cultivadas. Esta medida permite en efecto que los terratenientes reciban ayudas con independencia de si cultivan la tierra, producen alimentos y emplean trabajadores o no. A través de esta disposición, la PAC introdujo un cambio en el uso de la tierra, que convirtió la propiedad de la tierra en un elemento de captación de subvenciones con independencia de su uso agrícola. Así, hoy en día existe todo un sector de la agricultura española que no produce nada y no crea ningún empleo.

Hay que subrayar que el mundo rural andaluz está marcado por el alto nivel de proletarianización de los trabajadores agrícolas, que representan cerca del 43% del total de los asalariados agrícolas españoles. A la proletarianización del campo, se le unen el subempleo y el paro estacional, males crónicos de las zonas rurales de la región. Este excedente de mano de obra agrícola disponible da la posibilidad a los propietarios de fijar salarios bajos. En dichas condiciones, los jornaleros sin tierra se encuentran sometidos al yugo de los terratenientes, de Andalucía o de otras partes, a los que intentan mal que bien vender su fuerza de trabajo.

Tengamos en cuenta que en Andalucía se estableció un sistema de ayuda social específica para el sector agrícola a través del “Empleo comunitario”⁸⁹ primero, sustituido enseguida por el “Plan de Empleo Rural”⁹⁰ y el “Subsidio agrario”⁹¹. Estas medidas fueron un medio para mantener la existencia de estas pequeñas villas agrarias andaluzas llenas de jornaleros, perdidas en medio de inmensas propiedades inmobiliarias. Al asegurar la subsistencia de los jornaleros mediante un conjunto de medidas asistenciales, los gobiernos garantizan la permanencia de una mano de obra a disposición de los terratenientes durante la época de las cosechas. Esta necesidad puntual de mano de obra, para ciertas grandes explotaciones en ciertas épocas del año, explica el mantenimiento de esta masa de trabajadores subempleados en los campos andaluces.

Frente a esta situación, se manifiesta vivamente la resistencia de los jornaleros, perpetuando la larga tradición de luchas campesinas que han recorrido Andalucía desde el siglo XIX y las primeras ocupaciones de tierras. En este sentido, hay que destacar que los años 80 fueron testigo de numerosas experien-

⁸⁸ Veterinarios Sin Fronteras y Plataforma Rural. *Una injusticia llamada PAC* (on-line), 2011, p 5, http://www.plataformarural.org/pdf/injusticia_llamada_PAC.pdf.

⁸⁹ Plan de Empleo Comunitario. Para paliar el paro estacional de más de 200.000 jornaleros, la administración de finales del franquismo puso en marcha en 1971 el “Plan de Empleo Comunitario”. El objetivo principal de este mecanismo, que consistía en un fondo monetario que recibían todos los alcaldes para repartirlo entre la gente a cambio de empleos, era emplear el excedente de mano de obra agrícola en trabajos de interés público.

⁹⁰ Plan de Empleo Rural. El PER sustituye el “Plan de Empleo Comunitario” en 1984.

⁹¹ El subsidio agrario, establecido en 1984, es un sistema de protección por desempleo para los trabajadores agrícolas de Andalucía y de Extremadura. Para beneficiarse de dicho subsidio, de poca cantidad y de tiempo limitado (426 euros mensuales durante seis meses), el trabajador tiene que haber trabajado un mínimo de días durante el año anterior (en enero de 2013, el número de jornadas de trabajo necesarias para obtener el subsidio agrario pasó de 35 a 20 días).

cias de ocupaciones de propiedades dirigidas por el Sindicato de Obreros del Campo (SOC)⁹², primer sindicato que reivindicó la reforma agraria en este período del final del franquismo. Así, tras varios años de ocupación de una propiedad que pertenecía al Duque del Infantado, los jornaleros de Marinaleda consiguieron obtener en 1985, 1.200 hectáreas de tierras en las que crearon una cooperativa agrícola. Tengamos en cuenta que si bien el SOC tradicionalmente ha sido activo en las provincias andaluzas dominadas por la presencia de latifundios, en los años 2000 también inició actividades de apoyo a las luchas de los trabajadores inmigrantes contratados en la provincia de Almería. En efecto, la otra cara de la agricultura andaluza tiene carácter extensivo y el de una agricultura ultra-intensiva por la cual la mano de obra esencialmente compuesta por inmigrantes africanos trabaja en condiciones intolerables.⁹³

Hoy en día, el contexto de “crisis económica” provoca el regreso a sus pueblos de los trabajadores sin empleo de otros sectores, lo que hace aumentar las listas de trabajadores agrícolas que solicitan empleo. El SOC, integrado al SAT⁹⁴ desde 2007, continúa exigiendo el *uso* y no la *propiedad* de la tierra que, según él, debe ser un bien público al servicio de la comunidad que la trabaja. El SOC discute un régimen de propiedad que garantiza que una misma persona pueda ser propietaria de una cantidad infinita de tierras que no usa, confiscándolas, de esta manera, a la colectividad. Salvo esto, afirma que el destino de las tierras debería decidirse de manera colectiva dado que ellas son la base de la vida. Con el fin de reivindicar la importancia del uso social y colectivo de las tierras, el SOC realiza regularmente acciones orientadas a llamar la atención de los medios de comunicación y de las instituciones como por ejemplo, huelgas de hambre colectivas, manifestaciones delante de los centros de poder, bloqueos de carreteras o de líneas ferroviarias, marchas de varios días hasta un centro de decisión política, encierros en edificios públicos, ocupación de propiedades...

Actualmente, el SOC-SAT de Jódar –típico pueblo agrícola de 12.000 habitantes situado en la provincia de Jaén- organiza la ocupación de una propiedad agrícola del municipio. Abandonada desde hace más de dos años, esta granja de 580 hectáreas daba empleo a más de 600 personas del pueblo en los periodos de recogida de aceitunas antes de que el banco se la quitara a su antiguo propietario. Actualmente, este pueblo posee la tasa de paro más elevada de Andalucía, llegando a cerca del 80%. El SOC de Jódar reclama que los trabajadores en paro puedan acceder a estas tierras y ha elaborado un proyecto de cooperativa agrícola de agricultura biológica que podría desarrollarse en esta propiedad. Este proyecto, desarrollado por y para los trabajadores agrícolas, permitiría vivir a más de 500 familias si viera la luz y, así, aparecería como una solución para reducir el paro en Jódar. La reapropiación de la tierra, su herramienta de producción, es vista como el medio para que los jornaleros se emancipen finalmente de la tutela de los terratenientes. La ocupación de estas tierras, con el fin de crear su

⁹² El Sindicato de trabajadores agrícolas (SOC) se creó en 1978.

⁹³ Para obtener mayor información sobre este tema, visite el sitio Internet del SAT: <http://www.sindicatoandaluz.org/>

⁹⁴ Sindicato Andaluz de los Trabajadores

propia cooperativa agrícola, demuestra también netamente la voluntad de los trabajadores agrícolas de Jódar de dar una utilidad social a la tierra y de poner en marcha el proceso de su autonomía. El combate de los trabajadores agrícolas del SOC-SAT de Jódar revela el consenso comunitario que prevalece entre los jornaleros en Andalucía entorno a la reapropiación legítima de la tierra para los que la trabajan.

Esta es la manera en la que los trabajadores agrícolas andaluces, tanto en Jódar como en otras partes, piden actualmente, como lo han hecho a lo largo de los siglos, el reparto de las tierras y su explotación colectiva; lo que abriría en Andalucía un camino distinto a aquel en el que los trabajadores no valen nada y en el que la agricultura está al servicio de los mercados europeos y mundiales.

B) Indonesia: Derecho a la tierra: un largo combate por una verdadera reforma agraria⁹⁵

“El estatus de sin-tierra y de pobre en tierra [landpoor] continúa siendo la norma (en Indonesia). En 1983, el porcentaje de campesinos que controlaba (poseyendo o arrendando a terceras personas) tierras de menos de 0,5 hectáreas era del 40,8%. Este porcentaje aumentó hasta el 48,5% en los diez años posteriores y el Censo agrícola de 2003 reveló que el número de campesinos en esas micro-granjas había alcanzado el 56,5% del total de granjas familiares en Indonesia. Actualmente, el 87% de las tierras agrícolas se encuentran en manos de la agricultura comercial a gran escala mientras que los campesinos sobreviven en sólo el 13% de las tierras agrícolas. El aumento del paro, que está relacionado con el problema agrario, llega ahora a los 41 millones de personas, desempleadas o subempleadas.”⁹⁶

1. De la colonización a la “reformasi”

Desde que Indonesia obtuvo su independencia en 1945, la estructura agraria del país se ha caracterizado por una gran desigualdad. La mayor parte de las tierras se concentraban en manos de algunas personas mientras que la gran mayoría de los indonesios no controlaban o no poseían más que un número reducido de las tierras agrícolas. Este fenómeno era consecuencia de la colonización holandesa (1602-1942) y en especial del sistema de *cultuurstelsel*: el pueblo indonesio fue obligado a plantar cultivos para la exportación y las plantaciones estaban dominadas por los holandeses a través de sus administradores locales.

En esa época, los holandeses eran los únicos que detentaban la propiedad privada de las tierras y era imposible obtener tierras para los demás ciudadanos bajo este régimen. Paralelamente, de acuerdo con las leyes de los pueblos indígenas del país, la tierra pertenece a la comunidad (o a la gente). Esta es la

⁹⁵ Este artículo ha sido redactado para esta publicación por Heri Purwanto y Mohammed Ikhwan, miembros del sindicato campesino indonesio Serikat Petani Indonesia (SPI) que estuvo en el Secretariado Internacional de La Vía Campesina entre 2006 et 2013.

⁹⁶ Discurso de Serikat Petani Indonesia en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, 2006.

razón por la que, aún cuando una persona tiene derecho a la ocupación, no puede vender la tierra. Cuando la tierra ya no se utiliza, se entrega a la comunidad -que decide enseguida si el derecho a administrar esta parcela debe atribuirse a otro miembro de la comunidad que la necesite.

En 1960, la administración Soekarno (el primer Presidente de Indonesia), adoptó una política dirigida a poner en práctica una reforma agraria con el fin de resolver los desequilibrios agrarios en Indonesia. Los campesinos y las organizaciones campesinas, como el BTI (Frente Campesino de Indonesia), hicieron grandes movilizaciones para conseguir esta reforma. La promulgación de la famosa ley agraria *Basic Agrarian Law* n° 5 de 1960 (más conocida por su acrónimo UUPA) fue aplaudida por la gente. Sin embargo, este esfuerzo no obtuvo resultados significativos ya que la puesta en marcha de la reforma agraria fue frenada completamente cuando el régimen del “New Order” llegó al poder en 1967. Soekarno no dispuso de mucho tiempo antes de ser sustituido por el dirigente totalitario Soeharto – que congeló la reforma agraria durante 33 años.

En 1998, tras la caída de Soeharto, se inició la reforma política (*reformasi*). Los estudiantes y la sociedad civil empezaron a emanciparse e Indonesia inició un período de transición hacia la democracia. No obstante, la economía se encontró enfrentada a una grave crisis – con consecuencias de peso para los campesinos, los pueblos indígenas y también los pescadores. A pesar de la *reformasi*, el gobierno indonesio no tuvo siempre la capacidad de garantizar la puesta en práctica rápida de la reforma agraria.

Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) continuaban interfiriendo en las políticas indonesias. La *reformasi* de 1998 marcó el inicio de un período de liberalización, de desregulación y de privatización, medidas sostenidas por estas instituciones, que provocaron numerosos cambios y un caos en las políticas agrarias. Estos cambios y este caos perpetuaron la congelación de la reforma agraria, mientras se adoptaba una serie de leyes nuevas cuyos principios se contradicen con el derecho a la tierra de la gente. Conviene mencionar, entre otras, la Ley de bosques de 1999, la Ley del petróleo y el gas de 2001, la Ley de 2004 de los recursos acuíferos, la Ley de plantaciones de 2004, el Decreto Presidencial n° 35 de 2005 de disposición de la tierra para el desarrollo, La Ley de inversiones de 2007, la Ley de gestión de costas de 2007 y la Ley de la disposición de la tierra para el desarrollo de 2012.

Según Henry Saragih, el Presidente de Serikat Petani Indonesia (SPI), la *reformasi* no siempre ha resuelto el problema del derecho fundamental a la tierra. Por ejemplo, la redistribución de tierras no se llevó a cabo: el pueblo indonesio no siempre se ha podido beneficiar de la reforma agraria para acceder a los 9 millones de hectáreas de tierras abandonadas⁹⁷ (mientras que la media de propiedad inmobiliaria agrícola sólo es de unas 0,3 hectáreas por hogar). Los conflictos agrarios se intensificaron, en especial a causa del número creciente de acaparamientos de tierras y de expansiones de plantaciones. Los defensores de derechos humanos, y

⁹⁷ Este término se refiere generalmente a tierras que pertenecen al Estado, que las ha puesto en arriendo y son devueltas al Estado cuando vence el plazo de los derechos de uso.

particularmente los que luchan por su derecho a la tierra, continúan siendo criminalizados.

2. Intensificación del conflicto agrario y de la violencia contra los campesinos

El SPI analiza algunas de las medidas del gobierno indonesio que contribuyen a perpetuar el conflicto agrario y a debilitar el reconocimiento y la protección del derecho a la tierra como sigue⁹⁸.

En un intento por conseguir la seguridad alimentaria, el régimen del “New Order” de Soeharto puso en práctica un programa de revolución verde que tendía a modernizar la agricultura con la introducción de máquinas y de sustancias agroquímicas. Soeharto también introdujo el término “agronegocio” y favoreció a los grandes explotadores. Al hacer esto, negligió totalmente la dimensión de desigualdad de la estructura agraria existente en Indonesia tras la época colonial e incluso la complicó más al añadir a la ecuación los conglomerados y los grandes capitales. Sólo se benefician de los programas de la “revolución verde” los grandes propietarios de tierras agrícolas, los grandes capitales y las empresas. Esta desigualdad sigue existiendo en la actualidad y las plantaciones que poseen los grandes terratenientes continúan extendiéndose principalmente para cultivar productos para exportar como el aceite de palma y el caucho.

El gobierno indonesio ha recurrido a las fuerzas del orden (el ejército y la policía), a grupos organizados e incluso a paramilitares, así como a la burocracia para forzar a la población a ceder sus tierras agrícolas, sus tierras ancestrales y sus bosques en provecho de los grandes inversores. El ejército también ha adquirido una importante cantidad de tierras para sus actividades y para su expansión económica (el ejército indonesio es bien conocido por sus inversiones en plantaciones y en la extracción minera, y por sus estrechas relaciones con las empresas mineras)⁹⁹.

La *reformasi* conllevó un problema nuevo: la autonomía regional dificulta la puesta en práctica de la reforma agraria. Los gobiernos regionales buscan aumentar sus ingresos (PAD, *Pendapatan Asli Daerah*) atrayendo inversiones y adoptando prácticas muy agresivas. Estas medidas, unidas a vestigios de feudalismo, en las regiones, han generado mucha corrupción y prácticas dudosas en la concesión de permisos de extracción minera o de obertura de plantaciones, etc.

Sin embargo, la *reformasi* favoreció a la democracia: desde ahora, Indonesia tiene una sociedad civil dinámica, en particular numerosas organizaciones de campesinos y agricultores. Antes de 1998, sólo había una organización campesina legal. En la actualidad, hay al menos siete organizaciones nacionales de campesinos entre las cuales se encuentra el SPI – y la mayor parte de ellas luchan por el derecho a la tierra de los campesinos. No obstante, la formación, la educación, las campañas, las reformas jurídicas e incluso las acciones directas para reconquistar

⁹⁸ Mesa Redonda e Informe de Situación del FSPI sobre Reforma Agraria en Indonesia, Congreso II, Malang-Java Oriental, Febrero de 2003.

⁹⁹ Véase por ejemplo www.theguardian.com/world/2005/dec/30/indonesia.johnaglionby y también www.smh.com.au/national/indonesian-officials-paid-to-guard-mines-20140328-35onj.html

la tierra, no consiguen hacer frente a las plantaciones, a la extracción minera, y a la conversión de tierras.

El último informe del SPI, de 2012, revela un aumento tendencial de los conflictos agrarios en Indonesia desde 2007 – relacionados con el derecho a la tierra. La mayor parte de los 195 casos estudiados están vinculados con las industrias de extracción de materias mineras – 97 relacionados con plantaciones, 42 con bosques, 23 con el sector minero y 33 con otros sectores.

Tabla 1. Casos de conflictos agrarios en Indonesia entre 2007 y 2013¹⁰⁰

Año	Número de casos	Terreno afectado (en hectáreas)	Criminalización (personas)	Expulsión (vivienda)	Muertes (personas)
2007	76	196.179	166	24.257	8
2008	63	49.000	312	31.267	6
2009	24	328.497	84	5.835	4
2010	22	77.015	106	21.367	5
2011	144	342.360	35	273.888	18
2012	195	818.814	76	116.435	3
2013	369	1.281.660	239	N/a	21

Además, cada vez hay más preocupaciones sobre la expansión de las plantaciones de aceite de palma. Estas plantaciones se extienden a un ritmo anual del 8,6%. El principal problema es que estas vastas extensiones de tierra se convierten en monocultivos para exportación, consumiendo grandes cantidades de agua y perjudicando al medio ambiente.

La utilización y la comercialización, hecha con mal criterio, de vastas extensiones de tierras son posibles gracias a las incoherencias del sistema legal indonesio, una débil movilización de las organizaciones de base, la pobreza rural y la ausencia de voluntad política para resolver el problema a largo plazo. La conversión de bosques en negocios apetitosos para la industria agroalimentaria parece atestiguar la emergencia de Indonesia como poder económico regional. La combinación de todos estos factores contribuye al crecimiento de los acaparamientos de tierras.

Este proceso también provoca una batalla legal relativa a los derechos en las zonas rurales y forestales, sobre todo en lo que se refiere a la tierra, la biodiversidad, los derechos de propiedad y las semillas. El *big business* tiene el poder de influenciar sobre las normas y las categorías legítimas de derechos hasta el punto de conseguir transformar sus propias reglas y leyes para todo el mundo. Así, se ha vuelto “natural” que el concepto de derecho de propiedad se conciba únicamente en términos de derechos individuales, derechos exclusivos y mercado. Los conceptos de “comunes”, “función social”, “derechos sociales” y “derechos de los pueblos indígenas” son cada vez más dejados de lado en el seno del *establishment*.

¹⁰⁰ Basados en los informes de SPI en 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, y en un informe conjunto de SPI y KPA (Consorcio por la Reforma Agraria) de 2013.

3. Ley de la Reforma Agraria

Actualmente, la UUPA constituye la base legal de la ley agraria del país y se ha convertido en el estandarte de las personas y grupos que luchan por una reforma agraria, en particular los campesinos y los pueblos indígenas. Un aspecto importante de la UUPA es que reconoce al mismo tiempo los derechos colectivos y privados a la tierra. Los artículos 1, 2 y 4 reconocen por ejemplo los derechos colectivos a la tierra, recordando al tiempo que la tierra debe ser utilizada para la prosperidad de la gente, individual y colectivamente.

El rol de los pueblos indígenas se reconoce explícitamente, ya que el derecho a controlar la tierra y el agua puede ser delegado a las regiones autónomas, al derecho consuetudinario o a las comunidades (si se considera necesario y no entra en conflicto con el interés nacional – y de conformidad con las regulaciones gubernamentales). En el artículo 2, párrafo 2b de la UUPA se reconoce también la existencia de la propiedad privada que el Estado tiene obligación de regular. Estos derechos privados incluyen artículos referidos al derecho a la propiedad, el arriendo y el uso, del artículo 20 al artículo 43.

La UUPA se conoce en general como una ley que beneficia a la gente. La mayor parte de los movimientos en Indonesia, incluido el SPI, apoyan esta ley, en especial después de la *reformasi*. La ley estipula la función social de la tierra (artículo 6). Esto significa que el disfrute de la tierra no es sólo privado sino que también posee un carácter social: la sociedad en sentido amplio debe disfrutar de los beneficios de la tierra. El uso de la tierra no debería ir en contra de los intereses de la sociedad. Por el contrario, el propietario y la comunidad también son responsables del mantenimiento de la fertilidad, de la durabilidad y del uso de la tierra. Además, el carácter social de la tierra se encuentra regulado en los artículos 14, 18 y 49.

El propio espíritu de la UUPA es el de romper la injusticia estructural – sobre todo en el sector agrícola y en particular la injusticia de la que son víctimas los campesinos y los pueblos indígenas. El objetivo principal es alcanzar una Indonesia justa y próspera mediante la realización de la reforma agraria. Una manera de llegar a ello se encuentra en los artículos 7 y 17 que establecen restricciones a la concentración excesiva de la propiedad y del control de tierras por un mismo individuo o un grupo, con el fin de no perjudicar al interés público. Además, el artículo 13 menciona que el gobierno debería regular la agricultura con el fin de aumentar la producción y la prosperidad de la población y de garantizar un nivel de vida adecuado que respete la dignidad humana a todos los ciudadanos (párrafo 1), de impedir la creación de monopolios en la agricultura (párrafo 2), y de promover la seguridad social incluso en el sector agrícola (párrafo 4).

La exposición que acabamos de hacer evidencia que la UUPA identifica claramente los elementos para una reforma agraria y la justicia social en el sector agrícola. Esta es la razón por la que Soekarno, mientras estaba en el poder, declaró que la UUPA debería constituir una “ley marco” para las leyes relativas a cuestiones agrarias como la tierra, el agua, los recursos naturales y el aire. Con

esta ley, Soekarno tenía la intención de iniciar una verdadera reforma agraria– un proyecto nacional con el que la UUPA y las leyes conectadas con ella pueden garantizar el derecho a la tierra de la población, sobre todo para los más pobres.

4. Una reforma inmobiliaria como primer paso hacia una verdadera reforma agraria

Para aplicar la UUPA, Soekarno adoptó el “Programa de las cinco reformas agrarias en Indonesia”. Intrínsecamente, el cuarto programa consiste en “recomponer la propiedad y el control de la tierra y de las relaciones legales relativas al cultivo de la tierra para posibilitar llegar a la equidad, la prosperidad y la justicia”. Este programa es conocido como “reforma inmobiliaria”.

La UUPA es la base legal de la puesta en práctica de la reforma agraria en Indonesia. Tras haberse ido reforzando a lo largo de los 32 años de gobierno de Soeharto, los movimientos campesinos ahora dan la voz y apoyan la realización de la reforma agraria. La UUPA prevé que la “tierra es para los que la trabajan”, lo que corresponde también con la reivindicación principal del movimiento, y esto tiene que conseguirse a través de la expropiación de concesiones coloniales, la redistribución de tierras abandonadas, y los planes de acondicionamiento del territorio, en particular la reestructuración de zonas forestales y de plantación. Y una vez que la tierra se encuentra efectivamente en manos de los campesinos, parece lógico que el programa se concentre en reforzar las capacidades de los mismos por medio de programas de educación, de créditos, de tecnologías agrícolas apropiadas, de semillas locales, de un sistema de comercio equitativo y del incremento de cooperativas campesinas y de proyectos de infraestructuras rurales. Estas son las medidas de seguimiento que no se han incluido en la UUPA y por lo tanto tienen que ser detalladas y aplicadas.

Desde 2009, el Sindicato de Campesinos de Indonesia (SPI) ha conseguido impulsar la adopción de nuevas leyes para garantizar la aplicación de la reforma agraria y para reconocer y proteger los derechos de los campesinos. Entre ellas, se pueden mencionar la Ley n. 18/2012 sobre seguridad alimentaria, la Ley n. 41/2009 de Protección de Tierras Agrícolas Sostenibles para la Producción Alimentaria, y la reciente Ley n. 19/2013 de Protección y Refuerzo de Capacidades de los Agricultores. Sin embargo, es inevitable que haya conflictos de intereses a la hora de elaborar estas políticas. El SPI y los demás movimientos son conscientes de que estas leyes derivadas de la UUPA no son suficientes y que su aplicación deja aún que desear.

No obstante, estas leyes contienen elementos vinculados con el derecho a la tierra conseguidos tras fuertes luchas llevadas a cabo por los movimientos. Mediante la Ley n. 18/2012 sobre seguridad alimentaria, por ejemplo, el gobierno central y el gobierno local deben proteger y capacitar a los agricultores (artículo 17), en particular por lo que se refiere a la adjudicación de tierras y de recursos hídricos, al asesoramiento y la formación así como a temas sobre ayudas económicas (artículo 18). La ley incluso va más allá y consagra el principio de soberanía alimentaria. Y para alcanzar dicha soberanía alimentaria son necesarias

la adjudicación de tierras, así como el derecho a la tierra y la seguridad en la tenencia, con el fin de proteger y reforzar las capacidades de los agricultores.

A la puesta en práctica de la reforma inmobiliaria también se refiere el artículo 29 de la Ley 41/2009 de la Protección de Tierras Agrícolas Sostenibles para la Producción Alimentaria. Hay un artículo que se refiere en particular a la distribución de tierras y de bosques abandonados a los agricultores para el desarrollo sostenible de las tierras agrícolas. Además, la Ley n. 19/2013 también menciona la distribución de tierras agrícolas entre los sin-tierra y los *landpoor*. Esta ley establece asimismo la obligación del Estado de garantizar a los agricultores los medios de producción, garantías de precio y acceso al mercado así como un seguro agrícola para protegerlos. En el marco de un diálogo con el SPI, el gobierno indonesio reconoció que esta ley representaba “un medio de protección de los derechos de los campesinos en un país aún muy agrícola, con gran cantidad de personas que dependen de la agricultura y viven en las zonas rurales”. La Ley n. 19/2013 también contribuye a reconocer y reforzar la protección de los derechos de los campesinos. En el curso de su elaboración, la Cámara de Representantes tuvo en cuenta las propuestas de los movimientos campesinos entre los cuales se encuentra el SPI, en particular la Declaración de Derechos de los Campesinos de La Vía Campesina sobre los derechos de los campesinos en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹⁰¹.

Hay quien diría que los “ingredientes básicos” del éxito de una reforma agraria se encuentran ya en algunas de las leyes existentes y pueden ponerse en práctica. Así pues, el derecho a la tierra no sería un problema en Indonesia. Sin embargo, los problemas siguen persistiendo y los esfuerzos dirigidos a una reforma agraria tras la *reformasi* de 1998 son aún recientes. Vamos a ver cuáles son los obstáculos y amenazas que se levantan frente a dichos esfuerzos.

5. Los obstáculos y amenazas contra la reforma agraria

Con el tránsito de Indonesia del “Old Order” al “New Order”, el programa de reforma inmobiliaria y la propia idea de la reforma agraria fueron inmediatamente parados. Poco tiempo después del establecimiento del “New Order” en 1967, el régimen adoptó nuevas leyes totalmente contradictorias con la UUPA, como la Ley Fundamental de Bosques n. 5/1967, la Ley n. 11/1967 del Sector Minero y más en concreto la Ley n. 1/1967 de Inversiones. Estas leyes abrieron de par en par las puertas a las inversiones extranjeras y al saqueo de los recursos naturales. Los pobres son lo que lo sufren más mientras que Soeharto y algunos de sus “amigos” gozan del derecho a administrar la tierra y el agua de Indonesia.

En las zonas forestales, se sigue practicando el “Domein Verklaring”¹⁰² (en teoría abolido por la UUPA). El derecho consuetudinario de ocupación de zonas forestales y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas sufren y siguen sufriendo a causa de esta práctica que dura desde hace 30 años.

¹⁰¹ Nota del editor. véase capítulo V.

¹⁰² La “Domein Verklaring” era una ley holandesa que estipulaba que los colonos eran los únicos propietarios legítimos de la tierra y los únicos autorizados para transferirla (generalmente al mejor postor).

Además, la explotación del petróleo, del gas y de las minas agrava la situación. Las inversiones extranjeras, que generalmente son requisitos para los préstamos de instituciones financieras internacionales, y las multinacionales explotan los recursos naturales de Indonesia, socavando los derechos de la población cercana. En realidad, los contratos mineros injustos siguen utilizándose en numerosas regiones del país. Seguimos asistiendo a prácticas inaceptables como las de Freeport McMoran en Papúa¹⁰³ y tal como se menciona en el informe del SPI y KPA de 2013, el sector minero sigue contribuyendo a que los conflictos agrarios aumenten de forma importante.

Además, algunas leyes vigentes contradicen a la UUPA. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos populares, entre ellos el SPI, trabajan con vistas a una reforma legislativa para abolir o revisar, entre otras, las siguientes leyes:

◆ Ley n. 41/1999 de los Bosques

Esta ley limita los derechos de la tierra de los pueblos indígenas, campesinos y personas que viven en los bosques. Sobre esta base se criminaliza a las personas que intentan reconquistar sus derechos sobre las zonas forestales.

◆ Ley n. 7/2004 del Agua

La privatización del agua está vinculada al programa “Préstamo para el Ajuste del Sector del Agua en Indonesia” (WATSAL) del Banco Mundial – un programa que pone trabas al derecho al agua de la población en tanto que derecho humano elemental. En consecuencia, es más difícil acceder al agua, especialmente en el caso de los campesinos.

◆ Ley n. 18/2004 de las Plantaciones

Esta ley establece derechos para los que invierten en las plantaciones pero limita el derecho de la población a la tierra. Constituye la base legal de la criminalización de las personas que quieren reclamar su derecho a la tierra en las zonas de plantaciones.

◆ Ley n. 4/2006 de la Protección y el Uso de los Recursos Genéticos:

Los recursos genéticos son considerados como mercancías. Las semillas se transforman en mercancías y patentes y esto complica la situación de los campesinos que, en su mayoría, se vuelven dependientes de las semillas comerciales de las empresas.

◆ Ley n. 25/2007 de Inversiones:

Esta ley estipula que los derechos de los inversores sobre el uso de la tierra son válidos durante 95 años sin excepción, en todas las regiones de la República de Indonesia.

¹⁰³ Gran compañía minera vinculada a múltiples violaciones de los derechos humanos; sobre todo ha expulsado a los pueblos indígenas locales de la zona y ha obtenido beneficios enormes. Véase por ejemplo, www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/12/west-papua-striking-miners-indonesia

- ◆ Ley n. 27/2007 de Gestión de las Zonas Costeras y las Islas Pequeñas

El derecho a utilizar las zonas costeras (HP3) constituye una amenaza de acaparamiento de tierras para los pueblos indígenas y las personas que viven en esas zonas. Los derechos son válidos para los inversores, locales o internacionales, durante 60 años.

- ◆ Ley n. 2/2012 de Adquisición de Tierras para el Desarrollo basado en el interés general

Esta ley fue adoptada para reforzar la capacidad de los inversores para adquirir tierras. En efecto, el gobierno puede inmovilizar tierras en su favor. Esta ley puede constituir la base legal de las expulsiones, evicciones forzadas y criminalización.

El gobierno indonesio ha hecho muy poco, si es que ha hecho algo, a nivel de aplicación sobre el terreno del Programa Nacional para la Reforma Agraria, iniciado en 2007. Así, sólo ha redistribuido 214 hectáreas a unos 4.000 beneficiarios en 2010 (mientras que el objetivo del gobierno era de 142.159 hectáreas para ese año). Otras iniciativas, como las certificaciones de títulos inmobiliarios, han tenido muy pocos efectos en el contexto de la reforma agraria. En resumen, los campesinos y los pueblos indígenas no han visto ningún avance significativo en la puesta en práctica de la reforma agraria tras la *reformasi*. La situación no mejora, al contrario, con la multiplicación de los casos de acaparamiento de tierras, la expansión de plantaciones de aceite de palma y otras plantaciones y el aumento de los conflictos agrarios, mientras que el gobierno indonesio continúa actuando como si no pasara nada.

Desde su creación en 1998, el SPI llevó a cabo una reforma agraria por debajo que ha tratado cerca de 200.000 hectáreas de tierras a través del país. Se ha hecho basándose en los principios estipulados en la UUPA. Si bien los derechos sobre la tierra no se han garantizado totalmente en estas zonas (faltan documentos y formalidades), al menos ha habido numerosos éxitos. Para el futuro, el SPI y los demás movimientos esperan vincular la reforma agraria y el programa gubernamental, y, en concreto, la puesta en práctica de las leyes positivas antes citadas.

Conclusión

Indonesia tiene un mandato constitucional y un marco jurídico para iniciar una verdadera reforma agraria. Sin embargo, la historia ha demostrado que la lucha por esta reforma no es fácil. Tras un corto período bajo el gobierno de Soekarno, el derecho a la tierra para la población se retrasó 32 años y, tras la reforma de 1998, sigue enfrentándose a desafíos, barreras y amenazas. Entre otras cosas, la existencia de leyes y de disposiciones contrarias a la UUPA y la debilidad de su puesta en práctica son dos elementos importantes que hay que abordar.

Un movimiento popular fuerte será determinante para obtener una verdadera reforma agraria basada en la UUPA. Buenas prácticas como la recuperación de tierras en varias regiones de Indonesia, pueden inspirar al gobierno y acelerar el proceso nacional. Esto debe ser hecho con miras a encontrar una solución

inmediata al creciente número de conflictos agrícolas, y a garantizar el derecho de los pueblos a la tierra, al agua y a los recursos naturales.

Indonesia tiene la oportunidad de realizar el derecho a la tierra que el pueblo pide. El presidente, elegido recientemente en agosto de 2014, Joko Widodo, tiene planes para redistribuir 9 millones de hectáreas de tierras y de desarrollar las zonas rurales. Con las leyes existentes favorables, el apoyo de los movimientos populares y una fuerte voluntad política, es posible una puesta en práctica inmediata del derecho a la tierra.

El SPI, como uno de los movimientos que trabaja por una reforma agraria efectiva en Indonesia, quiere continuar luchando a favor de una estructura agraria más justa para los campesinos. Nuestro objetivo es proteger el derecho de los campesinos a la tierra, mantener la presión sobre el gobierno indonesio para que aplique la UUPA y algunas de las buenas leyes mencionadas anteriormente. Entre 1998 y 2013, el SPI recuperó los derechos sobre unos 200.000 hectáreas de tierras en todos los países. Esto demuestra la determinación de la gente para hacer efectivos sus derechos fundamentales cuando no existe voluntad política del Estado.

En el futuro próximo, será importante el reconocimiento del derecho a la tierra a nivel internacional. Esto iría en el sentido de las leyes favorables que existen ya en Indonesia y posibilitaría que el gobierno se animara a hacer efectivos los derechos importantes. Desde 2001, el SPI trabaja con La Vía Campesina, el movimiento campesino internacional, a nivel nacional, regional e internacional, para obtener un instrumento internacional de derechos humanos para los campesinos. En 2008, esta iniciativa ha encontrado su eco en la ONU y se ha presentado un proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales. Esta iniciativa está desde ahora en la agenda del Consejo de Derechos Humanos y ha recibido el apoyo de numerosos países de Asia, África y América Latina. Uno de los elementos esenciales del proyecto de Declaración es, obviamente, el derecho a la tierra¹⁰⁴.

C) Zimbabwe: El éxito de las luchas campesinas por el derecho a la tierra¹⁰⁵

Las luchas campesinas por la tierra y los derechos conexos son moneda corriente en la historia de la revolución agraria. Estas luchas han sido cruciales en la reorganización del paisaje agrario, en particular en los países del Sur que aún llevan marcada la huella indeleble de las desposesiones coloniales de tierras del siglo XIX. Después, África ha presenciado formas extremas de explotación de los recursos naturales algunas de las cuales siguen persistiendo. Zimbabwe, una antigua colonia británica es uno de estos países en los que la tierra fue expropiada por la fuerza a los nativos y entregada a la población minoritaria de colonos

¹⁰⁴ Nota del editor: véase el capítulo V.A).

¹⁰⁵ Este artículo ha sido redactado para esta publicación por Ndabezinhle Nyoni y Nelson Mudzingwa, agricultores que trabajan para el Zimbabwe Smallholder Organic Farmers' Forum (ZIMSOFF), que ostenta el Secretariado Internacional de La Vía Campesina desde 2014.

blancos. Los nativos fueron reasentados en tierras marginadas, con pocas precipitaciones, y se promulgaron leyes sobre el uso de la tierra para limitar la cantidad de ganado y las prácticas agrícolas. Se promulgaron otras varias normativas represivas con el fin de excluir a la población de todas las esferas de la riqueza nacional. La población nativa fue privada de su derecho a la tierra en sentido amplio, es decir, de su derecho a permanecer en sus tierras ancestrales ricas en recursos naturales, como los bosques y la fauna salvaje, intrínsecamente ligadas a sus prácticas culturales, en particular en cuanto al régimen alimentario, la religión y la salud. Su derecho a la autodeterminación era limitado. Esta situación llevó a los nativos a mantener varias luchas con vistas a una emancipación tanto política como económica. Las primeras luchas por la restitución de tierras, dirigidas principalmente por dirigentes tradicionales y guías espirituales, no consiguieron poner fin a las expropiaciones sino que dieron lugar a la guerra de liberación nacional que llevó a la independencia en 1980.

La independencia supuso una recuperación de energía para los campesinos en su lucha por una mayor redistribución de la tierra y de las riquezas. La situación económica y política de finales de los años 90 creó una dinámica sin precedentes para reparar las injusticias agrarias coloniales en Zimbabwe. Los campesinos y otros grupos de personas sin tierra hicieron valer su derecho a la tierra mediante la ocupación de granjas que pertenecían a los blancos, y esto condujo a la famosa reforma inmobiliaria radical, el *Fast Track Land Reform Programme* (FTLRP), llevada a la práctica en 2000. Este artículo pretende evaluar si el “derecho a la tierra” es una realidad en Zimbabwe tras la reforma inmobiliaria iniciada tras las luchas de los movimiento de campesinos sin tierra.

1. Las desigualdades inmobiliarias: los obstáculos para acceder a la tierra

La lucha por la independencia consistió principalmente en una lucha por recuperar las tierras perdidas por los nativos durante la conquista colonial británica durante el siglo XIX y contra las políticas de segregación racial. La población negra mayoritaria fue desposeída de sus tierras fértiles y reasentada en tierras marginadas en territorios llamados desde ese momento *Tribal Trust Lands* (TTL). La mayor parte de los zimbabuenses aún viven en esas zonas, tierras comunales bajo un régimen de la propiedad consuetudinario y administrados por dirigentes tradicionales. En el momento de la independencia, obtenida tras una negociación con el gobierno británico en *Lancaster House*, la redistribución de tierras fue muy limitada. Las disposiciones constitucionales sobre la tierra no permitían las expropiaciones con finalidades de redistribución salvo las hechas a través del mercado en el marco de una venta amistosa, con un apoyo financiero limitado por parte del Reino Unido. Así, la mayoría de los 6.000 granjeros blancos conservaron prácticamente la totalidad de los 15,5 millones de hectáreas de tierra. Los nativos seguían teniendo que sobrevivir en los 16,4 millones de hectáreas de tierras pobres y marginadas restantes. Los sin tierra¹⁰⁶ recurrieron a la ocupación

¹⁰⁶ Incluidas las personas que subsisten en parcelas de tierra pequeñas o de muy mala calidad.

ilegal de las granjas blancas pero esos esfuerzos para acceder a la tierra fueron duramente reprimidos por el gobierno, aliado de los granjeros blancos.

2. Legislación sobre la propiedad: obstáculos y oportunidades para el derecho a la tierra

Es importante comprender las principales legislaciones que afectaban a los derechos sobre la propiedad de los nativos y cómo estas legislaciones paralizaron los esfuerzos del Estado dirigidos a expropiar tierras para reparar las injusticias coloniales. Durante el período precolonial, en Zimbabwe la tierra no la poseían los particulares sino las comunidades bajo la autoridad de los jefes tradicionales. Sin embargo, cuando llegó el colonialismo en 1890, las tierras de los nativos negros fueron expropiadas, y se instauró una división de la tierra según criterios raciales. Los nativos fueron desplazados y amontonados en los TTL bajo la autoridad tradicional en el marco de un régimen de propiedad consuetudinario impuesto por el gobierno colonial. Las tierras fueron asignadas a los granjeros blancos en régimen de propiedad y arrendamiento con un nivel mínimo de supervisión por parte del Estado. Los derechos de los nativos sobre la tierra fueron restringidos por el gobierno colonial por medio de la promulgación de tres leyes: *Land Apportionment*, *Native Land Husbandry* y *Land Tenure Acts*. Estas leyes usurpaban a los nativos los derechos de uso y de posesión de la tierra. El *Land Apportionment Act* limitaba los derechos de los nativos a la posesión de la tierra: no podían detentar la tierra más que en ciertas zonas (las *Native Purchase Areas*) y sólo de manera individual. El *Native Land Husbandry Act* contenía disposiciones impuestas por los blancos relativas al uso del suelo por parte de las poblaciones locales nativas. Limitaban las prácticas agrícolas y el número de animales que se podían tener en cada zona, e imponían prácticas de conservación sobre las tierras que tenían los negros. Finalmente, la *Land Tenure Act* dividía la tierra en dos entre los blancos y los negros, y atribuía 16 millones de hectáreas a cada grupo.

De 1979 a 1990, los derechos de los nativos relativos a la tenencia de la tierra progresaron: se les autorizó a comprar tierras en las zonas comerciales que pertenecían a los blancos. Sin embargo, a causa de las limitaciones a la acumulación de riqueza por parte de los nativos durante el período colonial, sólo algunas personas consiguieron acceder a la tierra a través del mercado. Los derechos a la tierra de la mayoría negra continuaron rigiéndose por legislaciones restrictivas, en particular la *Land Husbandry Act*, promulgada por el gobierno colonial. El Estado no podía redistribuir las tierras fuera del mercado a causa de las disposiciones de la Constitución de 1979 (*Lancaster House Constitution*), y esto a pesar de los numerosos intentos de reformar la ley en 1981-1984 y en 1985-1990 para introducir la posibilidad de expropiar tierras. Los intentos del Estado por adquirir tierras a través de la expropiación pagando compensaciones fracasaron ya que las decisiones de los tribunales, basadas en leyes coloniales, la prohibían, dejando así que una cantidad cada vez mayor de la población subsistiera en tierras comunales que se degradaban rápidamente. De 1990 a 2005, el Estado, frustrado por todos estos obstáculos jurídicos a las expropiaciones de tierras, modificó la Constitución y la Ley sobre Adquisición de Tierras (*Acquisition Act*) para acelerar el proceso de

redistribución de las tierras. Estas modificaciones abolieron el *Right of First Refusal*¹⁰⁷ (derecho de retracto) y retiraron a los tribunales la competencia sobre cuestiones inmobiliarias. También reforzaron la protección de las personas que ocupan tierras frente a las evicciones. Tras la enmienda constitucional de 2005, el gobierno pudo redistribuir las tierras mucho más fácil, eficaz y rápidamente, y las posibilidades de recurrir jurídicamente para bloquear las adquisiciones de tierras fueron mucho más limitadas. Esto posibilitó que la mayor parte de las personas que buscaban tierras accedieran a ellas y a los recursos naturales de las granjas que pertenecían a los blancos. La nueva Constitución de 2012 estableció que todas las tierras expropiadas pasarían a ser propiedad del Estado. Ahora vamos a hacer un balance global del proceso de redistribución de las tierras y de los desafíos que persisten por lo que se refiere a la concesión de derechos sobre la tierra.

3. Balance global del proceso de redistribución de las tierras

El proceso de redistribución de las tierras ha abierto y mejorado el acceso a las zonas que antiguamente se dedicaban a la agricultura comercial. Si se tiene en cuenta este proceso desde la independencia hasta la actualidad (2014), se han distribuido un total de 13,5 millones de hectáreas (cerca del 90%) de tierras que anteriormente pertenecían a los granjeros blancos a más de 241.000 nativos de distintos grupos, de los cuales algunos son miembros del Zimbabwe Smallholder Organic Farmers' Forum (ZIMSOFF) que ha participado en este proceso.

La mayor parte de estas tierras fue distribuida en 2000 mediante el FTLRP, iniciado después de las ocupaciones de tierras de granjas pertenecientes a blancos por las distintas personas que no poseían tierras, de las cuales, algunas fueron dirigidas por veteranos de la guerra de liberación. En el marco de la FTLRP, cerca de 170.000 familias, constituidas principalmente por pobres de zonas rurales y urbanas fueron reasentadas en más de 9,3 millones de hectáreas de tierras, de las que el 70% fueron asignadas a través de los programas A1¹⁰⁸ a más de 148.000 familias. Por ejemplo, en Shashe, los miembros de la ZIMSOFF recibieron tierras a través de este programa. De las tierras restantes, se beneficiaron más de 22.000 pequeños, medianos y grandes agricultores, a través del programa A2¹⁰⁹. El tamaño de los terrenos variaba según las regiones agro-ecológicas en las distintas provincias. Cuando el gobierno de Zimbabwe declaró que el proceso de redistri-

¹⁰⁷ Si un agricultor quería vender la tierra, tenía que ofrecérsela primero al gobierno antes de ponerla en el mercado. La reforma de la propiedad llevada a cabo por el gobierno avanzaba muy lentamente con este mecanismo: el gobierno necesitaba poder movilizar importantes recursos económicos y muchos granjeros blancos debían estar dispuestos a vender las tierras.

¹⁰⁸ Un programa concebido para satisfacer las necesidades de las personas sin tierra y para descongestionar las zonas comunitarias. El tamaño medio de las tierras adjudicadas a cada uno de los beneficiarios alcanzaba las 20 hectáreas pero variaba en función de la zona: las tierras fértiles adjudicadas alcanzaban las 5 hectáreas en las regiones más húmedas y 10 hectáreas en las más secas, mientras que los pastos adjudicados variaban entre 7 y 60 hectáreas en las regiones húmedas y entre 20 y 200 hectáreas en las zonas más secas.

¹⁰⁹ Un programa concebido para satisfacer las necesidades de la agricultura comercial y que determina las personas que han demostrado tener lo necesario (recursos propios, etc.) para cultivar. El tamaño medio de las parcelas alcanzaba las 100 hectáreas y era relativamente mayor que el de las parcelas del programa A1.

bución de tierras había terminado a finales de los años 2000, no quedaban más que unos 300 de los 6.000 agricultores blancos dedicados a la agricultura comercial. La mayoría de las grandes explotaciones agrícolas y las zonas protegidas no resultaron afectadas.

4. Acceso diferenciado a la tierra

El acceso a la tierra para las mujeres

El proceso de redistribución de la tierra, y particularmente el FTLRP, ha abierto oportunidades para las mujeres en términos de acceso y de control de tierras. Como respuesta a las presiones de varios grupos de mujeres, el gobierno reformó su política para permitir que las mujeres solicitaran tierras en su propio nombre. Además, se reservó una cuota del 20% de las tierras adquiridas para las mujeres, una cifra ciertamente inferior al 50% reivindicado por algunos grupos de mujeres. La discriminación positiva también se utilizó para incrementar el acceso de las mujeres a la tierra en el marco del programa A2. Las mujeres candidatas al programa A2 partían con más puntos que sus homólogos masculinos.

Algunas mujeres obtuvieron acceso a la tierra participando en las ocupaciones. Sin embargo, a causa de las condiciones rudimentarias y difíciles en las granjas ocupadas, pocas mujeres tuvieron acceso a la tierra por este medio. En 2010 las mujeres constituían entre el 18 y el 20% del total de los beneficiarios del programa de redistribución de tierras. Este porcentaje podría ser incluso más elevado dado que algunas mujeres casadas que solicitaron tierras y las recibieron, no registraron sus tierras a su nombre sino a nombre de su marido por diferentes motivos (véase más adelante). La mayor parte de las organizaciones de defensa de las mujeres señalan, no obstante, que muchas mujeres no tienen aún acceso a la tierra ni control sobre ella.

El acceso a las tierras para los jóvenes

Las terribles condiciones económicas que resultaron de la aplicación de medidas de austeridad bajo el Programa de Ajuste Estructural Económico prescrito por el Banco Mundial en los años 90 provocaron un incremento del paro. La mayor parte de los jóvenes, aunque fueran licenciados y tuvieran competencias profesionales, no tenían empleo estable y trabajaban en el sector no formal. Cuando empezaron las ocupaciones de tierras a finales de los años 90, la mayor parte de ellos vieron allí una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida gracias a la agricultura. Este grupo constituye la mayoría de la población activa de entre 20 y 35 años de edad. Aunque no se dispone de cifras relativas al acceso a la tierra de los jóvenes, representan la mayor parte de los que consiguieron acceder a la tierra mediante el programa A1, así como una parte de los que participaron en el programa A2, que tenía criterios de aplicación más estrictos (por ejemplo, un plan financiero, fuentes de ingresos, diplomas, entre otras).

El acceso a la tierra para las personas vulnerables: personas con discapacidades, viudas y huérfanos

Teniendo en cuenta la naturaleza del programa rápido de redistribución de tierras, puesto en práctica primero por medio de ocupaciones y después formali-

zado por el gobierno, sólo algunas personas con discapacidades, huérfanos y personas ancianas recibieron tierras. Las personas que se beneficiaron del programa utilizaron sus vínculos de parentesco, redes y pertenencia a asociaciones como las asociaciones de veteranos de guerra para obtener las tierras. En ciertos casos, grupos vulnerables como las personas afectadas por el VIH/SIDA (huérfanos y viudas), a través de sus grupos de presión, consiguieron negociar cuotas de acceso a la tierra en sus respectivas localidades. Pero como estos grupos no están presentes en todo el territorio nacional, las personas más vulnerables fueron, en gran medida, excluidas de la atribución de tierras. Las autoridades encargadas de adjudicar las tierras no siempre escucharon las voces de estos grupos de presión.

El caso de los huérfanos de padres que habían recibido tierras es precario. En Zimbabwe, los miembros masculinos de la familia del difunto generalmente tienen la responsabilidad de los bienes, como las tierras, de sus parientes fallecidos hasta que los hijos del difunto llegan a la mayoría de edad. No obstante, la mayor parte de los miembros de la familia tienen tendencia a guardar estas tierras, privando así a los huérfanos de su derecho a la tierra, tanto por lo que se refiere al uso como a la propiedad. Así, los derechos sobre la tierra de los huérfanos aún no están garantizados.

El acceso a la tierra para los trabajadores agrícolas

Cuando se inició el FTLRP en 2000, cerca de 300.000 trabajadores agrícolas habitaban y trabajaban en granjas que pertenecían a los blancos. Una gran cantidad de ellos no participaron en la fase inicial de las ocupaciones de tierras y, por el contrario, se pusieron de parte de sus empleadores blancos y lucharon contra los ocupantes de las tierras a quienes percibían como una amenaza a sus condiciones de vida. Sin embargo, su actitud fue cambiando progresivamente cuando se dieron cuenta de que el proceso era irreversible y se unieron al movimiento de ocupación. La mayoría de la gente que ocupaba las tierras no los aceptaron por varios motivos. En primer lugar, los trabajadores agrícolas eran considerados como extranjeros ya que la mayor parte de los mismos eran descendientes de trabajadores venidos desde países como Malawi y Mozambique durante el período colonial. En segundo lugar, la animosidad que se creó entre los ocupantes de las tierras y los trabajadores agrícolas durante la fase inicial de las ocupaciones no se disipó fácilmente. En consecuencia, sólo una minoría de ellos obtuvo tierras mediante las ocupaciones (el 10% de los beneficiarios de las tierras). Otra parte pudo acceder a ellas gracias a los vínculos familiares. Sin embargo, la mayoría se quedó en las tierras de las explotaciones agrícolas a pesar de la inseguridad de la tenencia, y ahora algunos ofrecen su fuerza de trabajo a los nuevos propietarios. Otros se ganan la vida mediante otras actividades, algunas ilegales como por ejemplo la extracción y la pesca furtiva en los recursos naturales y algunos beneficiarios de las tierras los consideran o perciben como ladrones dado el elevado nivel de robo de ganado. La expulsión y los conflictos regulares entre trabajadores agrícolas y nuevos propietarios son moneda corriente.

5. Cuestiones relativas al régimen inmobiliario

El FTLRP eliminó la mayor parte de los derechos a la propiedad privada sobre las tierras agrícolas expropiadas. Desde entonces, el Estado posee estas tierras y controla el proceso de adjudicación en el marco de dos regímenes inmobiliarios distintos: arrendamiento en el programa A2 y permiso en el programa A1. Los beneficiarios del programa A2 recibirán contratos de arrendamiento válidos durante 99 años que les confieren los derechos legales relativos al uso de la tierra. El contrato de arrendamiento impone a sus beneficiarios un nivel mínimo de desarrollo de las granjas y del uso de las tierras, entre otras condiciones. Estos documentos de arrendamiento se registrarán en el *Deeds Office* y se regirán por el derecho de los contratos y los tribunales de Zimbabwe.

Los beneficiarios del programa A1 reciben permisos legales que les permiten ocupar y usar las tierras a perpetuidad en tanto que derecho a la tierra familiar, registrada ante el gobierno local. Este derecho es similar al derecho en vigor bajo el régimen inmobiliario consuetudinario en las zonas comunes, pero su estatuto legal difiere un poco ya que en el marco del programa A1 el propietario de las tierras es el Estado. El régimen inmobiliario de las tierras del programa A1 es, por lo tanto, una relación jurídica y social vertical entre el Estado y las familias, completada por elementos propios de prácticas consuetudinarias de administración de la tierra, en particular el poder conferido a los jefes tradicionales de velar por las recomendaciones sobre el uso de la tierra y la gestión de los recursos naturales, así como la resolución de conflictos sobre la propiedad, sobre todo por cuestiones hereditarias.

¿Perciben los nuevos beneficiarios de tierras su derecho a la tierra como se les había garantizado?

En general, la mayoría de las personas que se han beneficiado de tierras en el marco del programa A1 siente que su derecho a la tierra es seguro a pesar del hecho de no disponer por el momento más que de cartas de intenciones recibidas durante el proceso del FTLRP. Sin embargo, algunos campesinos del programa A1 han empezado a recibir los permisos este año (2014). Persisten tensiones en relación a la administración local de la tierra. Hay rivalidad entre los jefes tradicionales y el gobierno local en la afirmación de la autoridad sobre las tierras redistribuidas. Algunos agricultores A1 no quieren estar bajo la autoridad de los jefes tradicionales. Esta es la razón por la que solicitan títulos inmobiliarios más formales que detallen mejor sus derechos sobre la propiedad y reduzcan el campo de influencia de los jefes tradicionales locales. Otro problema es que los permisos no pueden ser utilizados como garantía para acceder al crédito.

Los beneficiarios del programa A2 perciben su derecho a la tierra como precario por lo que respecta a ellos y se encuentran en una lucha para obtener títulos de propiedad, principalmente por temas de acceso a los créditos. El gobierno aún no ha podido proporcionar a la mayoría de los beneficiarios del programa A2 arriendos a 99 años por falta de capacidades y de medios. Cerca de 1.000 agricultores del programa A2 han recibido los arriendos, y su contenido, y las condiciones establecidas son objeto de discusiones intensas desde 2005, en

particular la cuestión de la transferencia de títulos la cual no puede llevarse a cabo si no es con el consentimiento del Ministerio de Tierras.

La mayor parte de las instituciones financieras no reconocen estos arrendamientos como garantías válidas para acceder a un crédito. El acceso a los *inputs* agrícolas y las posibilidades de inversión son, por lo tanto, limitados y esto frena la producción. Algunas personas temen que el gobierno se quede con su granja por su infrautilización. La Alta Corte de Justicia estableció un precedente al revocar una adjudicación de tierras a un agricultor negro a causa de infrautilización. La tierra fue dada de nuevo a los agricultores blancos anteriormente establecidos que presentaron una denuncia ante la Alta Corte. El gobierno examina diferentes propuestas (marcado regulado de la adjudicación de tierras, etc.) para ayudar a los agricultores a acceder a los créditos evitando así la concentración de tierras por desposesión de los pobres que se encuentran en situación de impago.

El derecho a la tierra para las mujeres ¿es reconocido y adecuado?

Los derechos de las mujeres a la tierra, en particular los derechos vinculados a la propiedad, a la herencia y al divorcio, se ven a menudo dificultados por las relaciones patriarcales y consuetudinarias que predominan y que se manifiestan también en el seno de las instituciones estatales. Estas instituciones tienden a favorecer a los hombres ya que los consideran como “agricultores” y “cabezas de familia”, mientras que a las mujeres se las considera como “ayudas”. Aparte de esto, hay que señalar que el permiso A1 y los arriendos A2 contienen disposiciones que van dirigidas a reforzar los derechos a la propiedad de las mujeres, sobre todo la posibilidad de registro conjunto de los esposos.

A pesar de estos importantes esfuerzos positivos para responder a las desigualdades de género en el régimen inmobiliario, la mayoría de las mujeres que han querido obtener tierras por medio de las vías oficiales han tenido que enfrentarse a la pesadez de la burocracia, a procesos de selección dominados por los hombres, a la falta de información y a una débil movilización. Además, algunas mujeres, en particular las mujeres casadas, utilizan el nombre y la dirección física de sus maridos para presentar su candidatura, y así ceden tácitamente su derecho a poseer las tierras. También se ha señalado que hay funcionarios que rechazan las solicitudes de acceso a la tierra presentadas por mujeres en su propio nombre y les exigen que antes obtengan el consentimiento de su marido. Pero estos hechos han sido negados por el gobierno que, por el contrario, afirma que su política en esta materia no es coercitiva y no hace hincapié en el registro conjunto.

La exclusión histórica de las mujeres del acceso a la educación las ha colocado en desventaja a la hora de acceder a las tierras a través del programa A2. Como ya se ha subrayado, a los candidatos se les suponen los “medios” de cultivo y someter una propuesta de proyecto agrícola. A las mujeres les faltan tanto los “medios” requeridos como la información necesaria para preparar dichas propuestas, dado que las hijas han sufrido los prejuicios del patriarcado. Así, los derechos de las mujeres vinculados a la tierra, aunque están presentes en la legislación y hasta un cierto punto están garantizadas no son siempre completamente adecuadas.

¿Existen casos de exclusiones y expulsiones?

Los casos de exclusión abundan, algunos por motivos políticos y étnicos. Estos hechos no han sido negados por el gobierno, que continúa buscando medios para tener en cuenta a estas poblaciones. En marzo de 2014, el gobierno señaló que las solicitudes de adjudicación de tierras continuaban aumentando, con una lista de espera que tiene más de 500.000 personas registradas para los programas A1 y A2. Esta lista comprende sobre todo a partidarios de la oposición y poblaciones urbanas que no participaron en las ocupaciones de tierras ni en el FTLRP, a causa de la incertidumbre sobre la postura que tomaría el gobierno después de las elecciones a principios de los años 2000. Algunas personas se unieron a los solicitantes de tierras más tarde, cuando ya estaba claro que el proceso era irreversible. Otro grupo de gente excluida son los trabajadores agrícolas y las personas vulnerables como las viudas y los huérfanos. En general, varias categorías de personas continúan buscando tierras por distintas razones. Algunas de ellas las obtendrán tras la *Land Audit* realizada por el gobierno. Esta auditoría trata de verificar el tipo de tierras asignadas durante el FTLRP y su uso. Este proceso también trata de identificar las irregularidades en el proceso de adjudicación de las tierras, en particular en los casos en los que se han adjudicado dos o más tierras a una misma persona. Estas adjudicaciones dobles o múltiples de tierras serán recuperadas y redistribuidas a otras personas sin tierra. Las tierras infrutilizadas también se recuperarán.

En 2008, el gobierno tenía aún cerca de medio millón de hectáreas de tierras sin adjudicar. Una parte de ellas venía de sus propias granjas estatales. Una parte de estas tierras después fueron adjudicadas a personas sin tierras.

Los medios de comunicación informaron sobre casos de beneficiarios de tierras expulsados por una u otra razón por el gobierno o por élites con contactos políticos. Las entregas de tierras a las élites se dieron en casos en los que el gobierno desplazó a los ocupantes del programa A1 para dejar sitio al programa A2. Concretamente, esto significa desplazar a los propietarios de tierras A1 y reemplazarlos por algunos agricultores A2 solamente. En ciertos casos, la expulsión de beneficiarios de tierras se ha llevado a cabo con el fin de dejar sitio a proyectos más grandes, como la construcción del embalse Tokwe-Mukorsi y el proyecto de producción de etanol de Chisumbanje, en el cual está implicado un inversor de origen británico. Los casos de acaparamiento de tierras no son comunes aunque algunos de ellos se han dado en las zonas comunales cercanas al proyecto Chisumbadje de producción de etanol.

Las expulsiones sin propuestas alternativas de reubicación, aunque no son numerosas, muestran que algunas personas ven negado su derecho a la tierra. En el caso de que se propongan tierras alternativas para la reubicación, se trata de tierras marginales con un potencial agroecológico limitado. Así, las personas desplazadas se ven obligadas a abandonar el sistema agrícola propio de su cultura y a adaptarse a nuevas condiciones. El derecho a la tierra va más lejos que el acceso, y también incluye la libertad para determinar por él mismo los productos que quiere

cultivar, cuando y cómo y, por lo tanto, está más estrechamente vinculado a la soberanía alimentaria.

Conclusión

La determinación de la lucha de los campesinos a favor de sus derechos sobre la tierra ha hecho posible una redistribución democrática de la tierra en Zimbabwe. El éxito resultante de estas largas luchas campesinas ha posibilitado la mejora de las condiciones de vida por lo que se refiere al estatus social y de acumulación de riquezas para la mayoría negra de la población. El control de tierras por parte de las mujeres también ha mejorado y sus derechos están, en la actualidad, protegidos y reconocidos. Sin embargo, la condición de dichos derechos se encuentra limitado por una aplicación insuficiente por parte de las instituciones del Estado, que en su mayor parte sufre de saturación administrativa y de falta de capacidad.

El derecho a la tierra, en sentido amplio, sólo se reconoce parcialmente en Zimbabwe a pesar del reciente proceso de redistribución para remediar las injusticias inmobiliarias coloniales y la existencia de una buena legislación relativa al acceso, el uso y la reglamentación de la tierra. Estas leyes son elementos fundamentales del derecho a la tierra tal como se anuncia en la Declaración de la Vía Campesina. La existencia de un gran número de personas sin tierra muestra que a pesar de la reforma inmobiliaria de 2000, hay muchas personas que siguen esperando a acceder a la tierra y que son excluidas en base a criterios étnicos, culturales y políticos.

Debe aplicarse rápidamente la Auditoría Nacional de las Tierras (*National Land Audit*) para erradicar las irregularidades en la adjudicación de tierras y poner más tierras a disposición por medio de la recuperación de las adjudicaciones múltiples y de tierras infrautilizadas. Estas tierras deberían ser asignadas a personas excluidas, con el fin de que Zimbabwe pueda ser considerado como un país que reconoce realmente el derecho a la tierra.

Referencias

- « The Inception Phase Framework Plan of the Second Phase of Land Reform and Resettlement Programme », Ministry of Land and Agriculture, Gobierno del Zimbabwe, Harare, 1998.
- S. Moyo, *Emerging tenure issues in Zimbabwe*, AIAS, 2008.
- S. Moyo y W. Chambati, eds, *Land and Agrarian Reform in Zimbabwe : Beyond White-Settler Capitalism*, CODESRIA & AIAS, Dakar, 2013, pp 195-250.
- I. Scoones, N. Marongwe, B. Mavedzenge, F. Murimbarimba, J. Mahenehene et C. Sukume, *Zimbabwe's land reform: myths and realities*, Weaver, Jacana Media and Oxford, James Currey, Harare, 2010.
- « Chisumbanje: power with sweetness », *The Herald*, 15 avril 2010.

D) Colombia: Problemáticas estructurales y marco normativo del sector agrario colombiano¹¹⁰

1. Políticas marginales

Colombia lleva varias décadas buscando salidas que permitan dar solución al grave problema estructural del campo particularmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra, manteniéndose un estancamiento que no permite la generación de nuevas dinámicas desde la sociedad rural colombiana que, mayoritariamente, es de economía campesina.

La Constitución política, surgida de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a pesar de que no hizo explícito el reconocimiento del campesinado, avanzó en algunos de sus artículos sobre decisiones dirigidas a garantizar derechos fundamentales para la población del campo. Así se muestra en el artículo 64, que expresa de manera tácita “el deber del estado en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (entiéndase el concepto trabajadores agrarios refiriéndose al campesinado), en forma individual asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el objeto de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.

No obstante después de más de 20 años de este postulado constitucional, la situación de la población rural colombiana ha empeorado drásticamente en crecimiento de la pobreza extrema, desplazamiento y criminalización de la protesta y la organización social campesina.

Una brevísima reseña histórica en materia de legislación agraria en nuestro país muestra varios intentos fallidos de hacer realidad las exigencias del movimiento campesino de una reforma agraria que resuelva el viejo conflicto entre los latifundistas y los desposeídos de la tierra. En 1936 se aprueba la Ley 200, convirtiéndose en la primera norma sobre reforma agraria, cuyo principal objetivo es dirimir los graves conflictos generados por la gran propiedad terrateniente. El Plan Nacional de Desarrollo de 2003, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, elimina de un solo golpe esta ley que en el pasado había logrado el campesinado tras enormes luchas.

La ley 100 de 1944 da plazo a las reglamentaciones de los contratos de aparcería y arrendamiento, modalidad de semi-esclavitud que permitía a los terratenientes mantener su propiedad con la explotación gratuita del campesinado sin tierra.

La apropiación de baldíos de la nación, se regulariza a partir de 1940 y hasta 1950, cuando se expiden una serie de normas con el fin de permitir la adjudicación de terrenos de la nación, en la actualidad existe un gran debate nacional ante la gran ofensiva de empresarios y transnacionales, como es el caso de Cargill quienes se han apropiado ilegalmente de tierras baldías por medio de testaferros.

¹¹⁰ Este artículo ha sido redactado para esta publicación por el Sr. Eberto Díaz Montes, Presidente de Fensuagro.

En 1961 se aprueba la ley 135, que crea el Instituto de la Reforma Agraria (Incora) y fortalece la institucionalidad pública, triplicándose el presupuesto en 1968 para programas de reforma agraria. A pesar de los avances, no dejó de ser una ley de carácter marginal, que nunca puso en peligro la estructura concentradora de la tierra en el país. Esta ley obedece a más orientaciones de los EEUU a través de la alianza para el progreso acordada en Punta del Este-Uruguay, con el objeto de sofocar el descontento del campesinado y los impactos de la Revolución Cubana.

Con el denominado Acuerdo de Chicoral, donde confluyeron latifundistas, empresarios y gobierno en 1973, se pone fin a la ley 135 de 1961. El resultado es la aprobación de las leyes 4, 5 y 6 de 1973. Con la entrada en vigor de esta nueva normatividad jurídica, se aplaza indefinidamente cualquier posibilidad de reforma agraria en el territorio Nacional.

El inicio de los diálogos de paz entre el gobierno y la guerrillas de las Farc en la Uribe, departamento del Meta en 1985 y el ascenso de las luchas sociales, así como las movilizaciones campesinas en el mismo periodo abren paso a un nuevo momento político en el país. El gobierno de ese momento (1988) coloca a discusión del Congreso de la República un proyecto de ley de tierras.

Al mismo tiempo las organizaciones campesinas se articulan en la Coordinadora Nacional Agraria. A pesar de los argumentos de la oposición, que apoyaban el proyecto campesino, termina aprobándose la ley 30 de 1988, cuyo espíritu es seguir las recomendaciones del Banco Mundial (BM) sobre mercados de tierra. Esta ley polémica es reforzada con el Plan Nacional de Rehabilitación, que busca llevar algunos proyectos a regiones marginadas afectadas por el conflicto armado.

Ante el fracaso de la ley 30 y la necesidad de modernización de la agricultura comercial y la generación de una mayor dinámica del mercado de tierra, acorde a las exigencias de la aplicación de la apertura económica (1992), se aprueba la ley 160 de 1994, basada en los principios del libre mercado de la oferta y la demanda. El proyecto campesino que fue presentado, de nuevo es ahogado por las mayorías latifundistas atrincheradas en las sillas del Parlamento colombiano. De la ley 160, son rescatables los artículos que dan vida a las Zonas de Reservas Campesinas, articulado que logró introducirse tras fuertes debates¹¹¹.

2. La tierra, un derecho expropiado al campesinado

En un estudio llevado a cabo por la Contraloría General de la Nación, se da cuenta de sectores mafiosos ligados al narcotráfico se habían apoderado en el año 2000 de más de 4.4 millones de hectáreas de tierra, aprovechando factores de inestabilidad en la seguridad de vastas regiones del país, que quedaron abandonadas por el estado.

De otro lado, según algunos de los investigados, se presume que entre 1980 y 2010 fueron arrebatadas a familias campesinas aproximadamente entre 8 y 10 millones de hectáreas de tierra, por latifundistas ligados al paramilitarismo. Cabe

¹¹¹ El texto oficial de la ley puede ser consultado en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

resaltar que esta expropiación violenta es el resultado del desplazamiento forzoso de más de 6 millones de personas principalmente del campo colombiano.

El principal objetivo del Plan de Desarrollo (2010-2014) ha sido favorecer el desarrollo y crecimiento económico en sectores como el energético, petrolero, minero, el cual se ha denominado “la locomotora Minero Energética”.

A ello hay que agregar la firma de los tratados de libre comercio por parte del Gobierno colombiano con los EEUU, Canadá, Suiza, la Unión Europea, Israel, Corea y otros, y aún más. los efectos negativos que traerá al país el Acuerdo del Pacífico del cual Colombia ha decidido formar parte activa. Sin lugar a dudas se trata de un panorama que afianzará las políticas de despojo, como consecuencia de la llegada al país de capitales e inversionistas transnacionales, cuyo único interés es acceder a los bienes naturales que se encuentran en los territorios que habitan las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Otro tanto sucede con las tierras baldías, respecto a las que el gobierno nacional insiste en tramitar un proyecto de ley que busca permitir transferir legalmente las tierras propiedad de la nación a grandes empresarios.

En 2011 el gobierno de Juan Manuel Santos expide la ley 1448 que pretende restituir 2.500.000 ha de tierra a las familias despojadas durante el periodo de 1991 hasta la fecha, que sólo será una cuarta parte de las tierras robadas violentamente al campesinado.

3. Los conflictos ambientales repercuten en el derecho a la tierra

El derecho y acceso a la propiedad de la tierra por parte de las comunidades campesinas, se enrarece ante el avance y control territorial de transnacionales y empresas locales, además de las ilegales, que se han beneficiado de la feria de licencias o títulos que ha permitido el otorgamiento de concesiones de más de 5.5 millones de hectáreas de tierra en la región andina con destino a la explotación minera. Por otra parte, los contratos de explotación de hidrocarburos sobrepasan hoy los 25 millones de hectáreas.

Está claro, tal como ha venido sucediendo la dinámica de cambio con relación al uso del suelo, que cada vez está más dirigida a favorecer los intereses de la gran minería y de las petroleras que a la producción de alimentos. Varios investigadores han denunciado que existe una cruzada de las grandes transnacionales por el control territorial mediante los clúster energéticos y agroindustriales, También la financiación bancaria y los *comodities* agrarios que posteriormente se tranzan en las bolsas de valores, en perjuicio de sectores poblacionales afectados por la crisis que vive el sector agropecuario, y todo ello se traduce en mayor pobreza. Según denuncia de los pueblos indígenas, en el Departamento de la Guajira en los últimos cinco años un número indeterminado de niños ha muerto como consecuencia de desnutrición crónica.

Se estima que en la actualidad el gobierno ha entregado más de 8.800 títulos mineros. Recientemente los pobladores del corredor fronterizo Puerto Vega-Teteye del departamento del Meta se han declarado en paro contra las petroleras y las licencias ambientales que permiten pasar a nuevas explotaciones y

perforaciones de 48 a 138 pozos nuevos, que sin lugar a dudas de llevarse a cabo se convertirán en un foco grave de expulsión de población en esta región del país.

4. Propuestas de las organizaciones campesinas, negras e indígenas de Colombia

En la Cumbre Nacional Agraria Étnica y Popular, espacio en el que se articulan las organizaciones agrarias más importantes del país que fueron protagonistas del paro agrario del año 2013, se presentó un pliego de exigencias al gobierno nacional, producto de la movilización y el mandato soberano de estas en su lucha por el derecho a la tierra, el territorio y al buen vivir. Dichas exigencias se plasman en ocho puntos de los que podemos resaltar los referentes a :

a) Tierras, Territorios colectivos y ordenamiento territorial

Se exige que sean las comunidades campesinas quienes definan el uso del suelo, que cualquier ordenamiento territorial debe ser consultado y concertado con las comunidades indígenas, campesinas y negras de la nación. Se debe reconocer y respetar a las figuras colectivas de gobierno propio y defensa del territorio, que incluyen :

- ◆ Los resguardos indígenas y territorios ancestrales
- ◆ Territorios colectivos afrocolombianos
- ◆ Zonas agroalimentarias
- ◆ Zonas de biodiversidad
- ◆ Territorios interétnicos, entre otros

b) Desarrollo de la economía propia contra el modelo de despojo:

- ◆ Pasar a una economía productiva y agroecológica
- ◆ Avanzar hacia un proceso de reconversión de la producción agroquímica, a un modelo agroecológico
- ◆ Condonación de las deudas adquiridas por los campesinos con el sector financiero
- ◆ Desmantelamiento de todos los tratados de libre comercio que lesionan los intereses nacionales
- ◆ Sistema de apoyo directo a la economía campesina
- ◆ Plan de choque para incentivar la producción de alimentos en el país

c) Minería, Energía y Ruralidad

- ◆ Discusión general de una nueva política nacional minero-energética
- ◆ Reformulación del actual modelo de distribución de las rentas petroleras y minero energéticas
- ◆ Detener y devolver las licencias y títulos mineros otorgados sin consulta previa a las comunidades

d) Cultivos de coca, marihuana y amapola

- ◆ Desarrollo de un programa de sustitución gradual, concertada con las comunidades [...]
- ◆ Un programa de sustitución basado en la estabilización de los sistemas productivos sostenibles y atendiendo a seis líneas de acción: acceso a

tierras, sistemas productivos sostenibles, mejora de infraestructura, transformación, asistencia técnica y tecnología y acceso a mercados.

e) Derechos políticos, verdad, justicia y reparación

- ◆ Que haya verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto
- ◆ Desmantelamiento de las estructuras paramilitares
- ◆ Reconocimiento del derecho a la consulta previa y al consentimiento previo [...]
- ◆ Restitución de todas las tierras robadas o expropiadas violentamente a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Finalmente las organizaciones agrarias y campesinas del país reclaman una solución política al conflicto social armado así como la desmilitarización de los territorios indígenas, campesinos y afros. Trabajan conjuntamente en la construcción de una ley de reforma agraria y desarrollo rural, que garantice los derechos históricos del campesinado y los pueblos originarios que le permitan vivir dignamente en sus territorios, trabajar la tierra, producir sus propios alimentos y construir soberanía alimentaria.

Referencias:

- Dario Fajardo Montaña, Tierra, Poder político y reformas agraria rural, *Cuadernos Tierra y justicia n°1*, 2002
- Conflictos ambientales y territoriales en Colombia, *Revista Semillas n°55/56*, julio 2014
- Tierra y minera, el conflicto en Colombia, *Revista Semillas n°32/33*, marzo 2007
- La Orinoquia, *Revista semillas n°48-49*, julio de 2012
- Proyecto de Ley General Agrario, Reforma Agraria integral y desarrollo rural ¿Tierra para quién?, *Revista Punto de encuentro n°57*, octubre 2011
- La Tierra, Botín de guerra, *Corporacion Juridica Yira Castro*, Mayo 2011
- Tierra y poder, *Oxfam*, septiembre 2011
- Guía sobre la política agraria y rural de Juan Manuel Santos (Dr. Milton Pérez)
- Dinámicas del marco de la tierra en Colombia, Yamile Salina Abdala, FAO, 2011

III. DERECHO A LA TIERRA EN LAS NORMAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

A) En el ámbito internacional

Hay varios instrumentos internacionales que estipulan explícita o implícitamente, el derecho a la tierra; las labores y la posición de los mecanismos de la ONU de protección de los derechos humanos van más bien en el sentido de reconocer este derecho formalmente. Además, el proyecto de Declaración de la ONU sobre el derecho de los campesinos y demás personas que trabajan en las zonas rurales que actualmente se discute en el seno del Consejo de Derechos Humanos, también lo estipula en dimensiones bastante interesantes (véase el capítulo V.A).

1. OIT

El *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los pueblos indígenas y tribales de 1989*¹¹² es un instrumento clave en la evolución del concepto del derecho a la tierra en el derecho internacional. Los artículos 13 a 17, en particular, consagran **los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y a sus territorios así como su derecho a participar en el uso, la gestión y la conservación de sus recursos**. También consagran los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados ante cualquier utilización de los recursos situados en sus tierras y la **prohibición de desplazarlos de sus tierras y territorios**.

Este convenio reconoce la relación privilegiada de los pueblos indígenas con sus tierras; en él se solicita a los Estados que adopten medidas especiales de protección en su favor, ofrece garantías contra los desplazamientos de poblaciones indígenas fuera de su territorio tradicional, con garantías en el procedimiento, e incluye otras disposiciones relativas a la transmisión de los derechos sobre la propiedad y del respeto a los procedimientos consuetudinarios.

Uno de los mayores problemas con el que se encuentran actualmente los pueblos indígenas hace referencia a la delimitación de sus territorios. La delimitación es el proceso formal que permite identificar el emplazamiento y el perímetro efectivo de las tierras o territorios indígenas y de trazar materialmente este perímetro sobre el suelo. El reconocimiento puramente teórico o legal de las tierras, territorios o recursos indígenas puede estar casi desprovisto de sentido si no se indica y determina la identificación material de los bienes en cuestión. En este sentido, hay que citar el artículo 14.2 del Convenio 169 que impone a los Estados la obligación general de *“tomar las medidas [...] para garantizar [a los indígenas] la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”*.

¹¹² Adoptado el 27 de junio durante la 76ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, entró en vigor el 5 de septiembre de 1991.

La ejecución de esta obligación general implica que los Estados tienen la obligación de identificar y delimitar las tierras indígenas y de sancionar toda intrusión no autorizada en ellas. En este sentido, el artículo 18 dispone que *“La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.”*

Otro Convenio de la OIT que hace referencia expresa a la tierra es la **Convención núm. 117 sobre la política social (objetivos y normas básicas)**¹¹³. En su artículo 4, entre las medidas a tomar “para aumentar la capacidad de producción y mejorar el nivel de vida de los productores agrícolas”, este Convenio pide a los Estados que, entre otras cosas, controlen “la cesión de tierras cultivables a personas que no sean agricultores, (...); la propiedad y el uso de la tierra y otros recursos naturales, a fin de garantizar que los mismos sean utilizados, habida cuenta de los derechos tradicionales, en la forma que mejor redunde en beneficio de la población del país; las condiciones de arriendo y de trabajo, a fin de garantizar a los arrendatarios y a los campesinos el nivel de vida más elevado posible y una participación equitativa en las utilidades que puedan resultar del aumento en la producción y en los precios...”.

2. ONU

La **Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**¹¹⁴ otorga un lugar determinante al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos. Protege los derechos consuetudinarios de los indígenas a sus tierras y recursos e impone a los Estados la obligación de reconocer legalmente estos derechos.

Su preámbulo reconoce que la desposesión de tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas les ha impedido ejercer su derecho al desarrollo de acuerdo con sus necesidades e intereses y expresa la **“urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas... especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos”** (el destacado es nuestro). El artículo 25 reconoce la “propia relación espiritual” que tienen los pueblos indígenas con sus tierras y, en virtud del artículo 26, el Estado debe asegurar el reconocimiento y protección legal de **“esas tierras, territorios y recursos que ellos [pueblos indígenas] poseen y ocupan tradicionalmente o que han utilizado o adquirido.”** Este reconocimiento **“respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.”** En cuanto a la protección jurídica, esta incluye el **“derecho [de los pueblos indígenas] a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional y otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.”** (el destacado es nuestro)

¹¹³ Adoptado el 22 de junio de 1962 y en vigor desde el 23 de abril de 1964.

¹¹⁴ Adoptada por la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2007.

Por otro lado, el artículo 8 protege a los pueblos indígenas contra la asimilación forzada e impone a los Estados la obligación de establecer mecanismos de prevención y reparación eficaces frente a todo “*acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos*”.

Otro elemento primordial contenido en la Declaración es la protección del derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado. En este sentido, el artículo 10 dispone que: “**Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.**” (el destacado es nuestro)

El artículo 28 menciona que “*los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.*”

Finalmente, el artículo 32 estipula que: “*Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, clorhídricos o de otro tipo. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.*”

La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**¹¹⁵ pone el acento sobre las mujeres que viven en zonas rurales haciendo mención expresa de los derechos sobre la propiedad en su artículo 14. Al invitar a los Estados parte a tomar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales, este artículo pide a los Estados que, entre otras cosas, vele por que las mujeres tengan derecho a “**obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.**” (art. 14.2.g, destacado por nosotros). Al poner el acento sobre la eliminación de la discriminación en el seno de la familia, la convención invita a los Estados parte a tomar todas las medidas necesarias para

¹¹⁵ Adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la ONU.

garantizar que los dos esposos tienen los mismos derechos sobre la “*propiedad, compra, gestión, administración, goce y disposición de los bienes*” (art. 16.h).

Aunque el artículo 1º común a los dos **Pactos Internacionales de los Derechos Humanos** (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)¹¹⁶ trata sobre el derecho de los pueblos a la autodeterminación, hay un vínculo directo con la tierra y los recursos naturales para que los pueblos indígenas puedan gozar de sus derechos humanos¹¹⁷. Esta es la razón por la que hay que mencionar aquí este artículo, más precisamente la última frase de su 2º párrafo que dispone que: “*En ningún caso, podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*”.

En el mismo orden de ideas, varios artículos del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** están directamente vinculados con la tierra y los recursos naturales. En este sentido, se puede mencionar en particular el artículo 11 que trata sobre “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia” que incluye el **derecho a la alimentación**¹¹⁸ y el **derecho a la vivienda**¹¹⁹. Este artículo exige a los Estados parte de este Pacto que, entre otras cosas, procedan a **reformas agrarias** (art. 11.2.a) para garantizar el derecho a la alimentación y combatir el hambre. También podemos mencionar en este sentido, el artículo 12 que trata sobre el **derecho a la salud**¹²⁰ y el artículo 15, que trata sobre los **derechos culturales**¹²¹. Estos artículos son importantes porque, en lo que se refiere a los pueblos indígenas y las comunidades que dependen por ejemplo de los bosques, su respeto depende necesariamente del respeto a su derecho a la tierra. En efecto, el bosque contiene recursos esenciales para la alimentación y para la salud de éstos¹²². Impedir su acceso a la tierra implica la violación de los artículos 11 y 12 del PIDESC. Ocurre lo mismo con su derecho a participar en la vida cultural, cuyo respeto depende, en lo que se refiere a los pueblos indígenas, del acceso a sus tierras ancestrales. Así, la violación del derecho a la tierra conllevará a menudo la violación de varios derechos

¹¹⁶ Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976; está ratificado a día de hoy por 168 Estados; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 3 de enero de 1976; está ratificado a día de hoy por 162 Estados (estado a 2 de septiembre de 2014).

¹¹⁷ Para mayor información sobre este tema, consúltese *El derecho a la autodeterminación de los pueblos y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos*, ed. CETIM, Ginebra, octubre 2010, http://www.cetim.ch/es/publications_autodetermination.php?currentyear=&pid=

¹¹⁸ Para mayor información sobre este tema, por favor véase *El derecho a la alimentación*, ed. CETIM, Ginebra, septiembre de 2005, http://www.cetim.ch/es/publications_alimentation.php?currentyear=&pid=

¹¹⁹ Para mayor información sobre este tema, por favor véase “El derecho a la vivienda”, ya citado.

¹²⁰ Para mayor información sobre este tema, por favor véase “El derecho a la salud”, ed. CETIM, septiembre de 2006.

¹²¹ Para mayor información sobre este tema, por favor véase “Los derechos culturales”, ed. CETIM, Ginebra, septiembre de 2013, http://www.cetim.ch/es/publications_brochure_culture.php

¹²² Como ejemplo, en 2009, el CODESC exhortó al gobierno de la RDC a velar por que las futuras concesiones forestales no priven a los pueblos indígenas del goce efectivo de sus derechos sobre sus tierras ancestrales y sus recursos, sino que contribuyan a reducir la pobreza, véase E/C.12/COD/Co/4, 16 de diciembre de 2009, § 14.

económicos, sociales y culturales, como los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda.

Por otra parte, en varias de sus Observaciones Generales, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (CODESC)¹²³ ha puesto el acento en el acceso a los recursos naturales, entre los que se encuentra la tierra. Para el CODESC, la interpretación del derecho de participar en la vida cultural comprende **la protección de los medios de subsistencia tradicionales y los recursos naturales** con el fin de seguir un modo de vida asociado con la utilización de los bienes y los recursos naturales **como la tierra, el agua y la biodiversidad**¹²⁴. En la Observación General que trata sobre el derecho a la alimentación, el CODESC afirma que **“toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos (...) constituye una violación del Pacto.”** (el destacado es nuestro)¹²⁵. En su Observación General sobre el derecho al agua, el CODESC defiende el acceso a los recursos hídricos tradicionales en las zonas rurales, incluidos los grupos nómadas. Además, solicita al Estado que vele por que el acceso de los pueblos indígenas a los recursos hídricos en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas y se les faciliten **“recursos para que planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua”**¹²⁶

En su Observación General núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada¹²⁷, el CODESC, pone el énfasis, entre otras cosas, en la situación de las personas sin tierra subrayando que la falta de acceso a la tierra se apoya fundamentalmente en la realización de su derecho a una vivienda adecuada. Para el CODESC, **“Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”** (el destacado es nuestro, véase también el capítulo V.C.1 sobre la seguridad de la tenencia).

El **Comité de Derechos Humanos**¹²⁸ no es menos. En el mismo sentido que el CODESC, en su interpretación relativa a los derechos culturales, el Comité de Derechos Humanos observa que **“la cultura se manifiesta de muchas maneras, inclusive en un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la parti-**

¹²³ Encargado de velar por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹²⁴ Observación General núm. 21 (Derechos Culturales), adoptada durante la 49ª sesión del CODESC, E/C.12/GC/21, 21 de diciembre de 2009, §§ 15.b y 50.c.

¹²⁵ Observación General núm. 12, adoptada durante la 20ª sesión del CODESC, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, § 18.

¹²⁶ Observación General núm. 15, adoptada durante la 29ª sesión del CODESC, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, § 16.d.

¹²⁷ Observación General núm. 4 sobre una vivienda adecuada, adoptada el 13 de diciembre de 1991 por el CODESC § 8(a) sobre la seguridad jurídica de la tenencia y § e) relativa a la asequibilidad.

¹²⁸ Encargado de velar por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

cipación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.”¹²⁹

Anticipando la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** exhortó a los Estados a “*que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos. Únicamente cuando, por razones concretas, ello no sea posible, se sustituirá el derecho a la restitución por el derecho a una justa y pronta indemnización la cual, en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios.*” (el destacado es nuestro)¹³⁰

En su estudio sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, el **Comité Asesor** del Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹³¹ constata, como principales causas de las violaciones de derechos humanos de estas personas, entre otras, “la expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados” y “la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural”¹³² En su proyecto de *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que trabajan en las zonas rurales* sometida al Consejo de Derechos Humanos para su adopción, el Comité Asesor sugiere, entre los nuevos derechos que hay que codificar a nivel internacional, “**el derecho a la tierra y al territorio**”¹³³ (el destacado es nuestro).

El **Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación** ha afirmado en numerosas ocasiones la importancia del derecho y del acceso a la tierra para garantizar el derecho a la alimentación. En su informe de 2010¹³⁴, el Sr. Olivier de Schutter explica lo indispensables que son el acceso a la tierra y la seguridad de explotación (o seguridad de la tenencia) para poder disfrutar del derecho a la alimentación. Defiende el **reconocimiento de la tierra como un derecho humano**. Este informe subraya también la importancia de la redistribución de las tierras (reformas agrarias) para realizar el derecho a la alimentación. Su predecesor, el Sr. Jean Ziegler, ya había destacado en 2002 que “**el acceso a la tierra es uno de los elementos fundamentales del derecho a la alimentación**” (el destacado es nuestro) y que “*muchas personas de las zonas rurales padecen de hambre porque no poseen tierras o no tienen seguridad en la tenencia de la tierra o sus propiedades son de superficie tan reducida que no logran producir lo suficiente para alimentarse.*”¹³⁵ Varios de sus informes han mostrado como la

¹²⁹ Observación General núm. 23 (50), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 26 de abril de 1994, § 7.

¹³⁰ Recomendación General núm. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada el 18 de agosto de 1997, § 5.

¹³¹ Órgano de expertos del Consejo de Derechos Humanos, véase Cuaderno Crítico núm. 1 titulado “El Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos”, éd CETIM, Ginebra, febrero de 2008.

¹³² Estudio definitivo del Comité Asesor ya citado, A/HRC/19/75, § 24.

¹³³ Ídem, § 72. Véase también el Capítulo V.A).

¹³⁴ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/65/281, § 4

discriminación en el acceso a los derechos de la propiedad puede tener un impacto directo sobre la realización del derecho a la alimentación.

Para Miloon Kothar, primer *Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda*, la tierra es “un elemento esencial del derecho humano a la vivienda (...) No obstante, *el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada*, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. *La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento.*”¹³⁶ El Relator Especial recomienda al Consejo de Derechos Humanos que “*reconozca el derecho a la tierra y fortalezca su protección en el derecho internacional relativo a los derechos humanos.*”¹³⁷

La interdependencia entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos es desde entonces generalmente admitida, también conviene mencionar aquí el párrafo 2 del preámbulo de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*¹³⁸ que resume bien el espíritu de este importante instrumento y la definición de desarrollo: “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”¹³⁹

3. FAO

La directriz núm. 8 que trata sobre el acceso a los recursos y a los medios de producción, en las *Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto la seguridad alimentaria nacional*¹⁴⁰ exhorta a los Estados a respetar y a proteger “los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo.” (el destacado es nuestro)

Estas directrices también solicitan a los Estados que pongan en práctica “*políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias*, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberán estimular *la conservación y la ordenación*

¹³⁵ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado en la 57ª sesión de la Asamblea General de la ONU, A/57/356, 27 de agosto de 2002, §§ 41 y 23.

¹³⁶ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda presentado en la 4ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, §§ 26 y 29, destacado por nosotros.

¹³⁷ Ídem, § 33.e, el destacado es nuestro.

¹³⁸ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986.

¹³⁹ Para mayor información sobre este instrumento, véase *El derecho al desarrollo*, ed. CETIM, Ginebra, 2007, http://www.cetim.ch/es/publications_ddevelp.php?currentyear=&pid=

¹⁴⁰ Adoptadas en Roma (Italia) en noviembre de 2004.

sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.” (Directriz núm. 2.5; el destacado es nuestro)

4. Derecho Internacional Humanitario

Los dos primeros Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra prohíben la privación de alimentos como táctica de combate y preconizan la protección, entre otras, de las zonas agrícolas, en términos similares. Mediante su artículo 54.2, dirigido a la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, el **Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sobre la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales**¹⁴¹ *prohíbe* sustraer o destruir “los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil [...] sea cual fuere el motivo [...]”.

El **Protocolo Adicional II sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales**¹⁴² expone en su artículo 14 que “queda prohibido [...] sustraer o inutilizar [...] los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

B) En el ámbito regional

El derecho a la tierra como tal no se encuentra codificado en los principales instrumentos regionales¹⁴³. Por el contrario, sí se consagra el derecho a la propiedad, que podría comprender la tierra, al subordinarla al interés general, social o público. El único instrumento regional que consagra explícitamente, no el derecho a la tierra sino el acceso a la tierra, es el **Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África**¹⁴⁴ que protege a las mujeres sobre todo por lo que se refiere a su acceso a la tierra y a los recursos naturales, en total igualdad. En su artículo 15 dedicado al derecho a la seguridad alimentaria, el Protocolo estipula que los Estados deben “*garantizar a las mujeres el acceso al agua potable, a los recursos energéticos de uso doméstico, a la tierra y a los medios de producción alimentaria*” (art. 15.a destacado por nosotros). Además, el artículo 19.c dispone que los Estados deben tomar todas las medidas adecuadas para “*promover el acceso y el control de los recursos productivos, como la tierra a las mujeres, así como garantizar su derecho a los bienes*”. El acercamiento de los derechos de las mujeres a los derechos de la propiedad se enlaza con el acceso a la tierra, no sólo por la no discriminación sino también por la reducción de la pobreza y la autonomía económica.

¹⁴¹ Adoptado el 8 de junio de 1977.

¹⁴² Adoptado el 8 de junio de 1977.

¹⁴³ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Convención Americana de Derechos Humanos y Convención Europea de Derechos Humanos.

¹⁴⁴ Adoptado en Addis-Abeba (Etiopía) en junio de 2005.

IV. EJEMPLOS DE JURISPRUDENCIA SOBRE LOS CONFLICTOS VINCULADOS A LA TIERRA Y A LOS TERRITORIOS¹⁴⁵

A) En el ámbito internacional

Los mecanismos de protección de los derechos humanos de la ONU están tratando cada vez más temas relacionados con la tierra. A modo de ejemplo, las dos terceras partes de las comunicaciones recibidas por el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación tratan sobre los conflictos vinculados con la tierra y la esencia del trabajo del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunicaciones que recibe tratan sobre las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas a causa de la explotación de sus recursos naturales (incluidos los mineros), en particular la tierra de la que dependen estos pueblos para subsistir¹⁴⁶. La posición de estos mecanismos (tras examinar los informes de los Estados parte, las comunicaciones individuales/colectivas recibidas o las opiniones solicitadas por los Estados) constituye una rica jurisprudencia en este sentido.

Los casos analizados aquí demuestran que todas las regiones del mundo están afectadas por estos conflictos y estos pueden presentar múltiples aspectos. Hay muchos ejemplos que afectan a los pueblos indígenas, abordando varios aspectos de su derecho a la tierra (derechos colectivos, derechos culturales o derecho a un consentimiento libre, previo e informado), dado que el derecho a la tierra de los pueblos indígenas está explícitamente reconocido en el derecho internacional. Dicho esto, las instancias de derechos humanos de la ONU también han tratado los derechos de otras comunidades rurales, los campesinos en particular pero también la población nómada, y el impacto de los proyectos llamados de desarrollo (extracción minera, construcción de embalses, producción de monocultivos...) o los derechos de las mujeres o incluso los derechos a la subsistencia de los

¹⁴⁵ Algunos ejemplos citados en esta parte también se han publicado en *El derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos*, ed. CETIM, Ginebra, octubre de 2010, o en *Los derechos culturales*, ed. CETIM, Ginebra, septiembre de 2013. Hay que destacar que, si bien hay un estrecho vínculo entre los tres temas tratados (soberanía sobre los recursos naturales, derechos culturales y derecho a la tierra), algunos de los ejemplos citados en esta publicación se abordan desde la perspectiva del derecho a la tierra dado que las instancias referidas han tratado en sus juicios específicamente estos aspectos.

¹⁴⁶ Hay que subrayar que muchas de las comunicaciones dirigidas a los gobiernos por el Relator Especial se han hecho de manera conjunta con el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, vistos los vínculos entre los dos mandatos por lo que se refiere al uso de los recursos naturales, entre ellos la tierra. Hay que destacar también que los informes sobre las comunicaciones de los dos relatores se publican en inglés y, por lo tanto, los casos presentados aquí han sido traducidos por nosotros.

campesinos bajo ocupación militar extranjera. Así, los ejemplos de jurisprudencia escogidos cubren una amplia gama de violaciones vinculadas con la tierra.

1. Derecho a la tierra de los pueblos indígenas

La falta de respeto del derecho a un consentimiento libre, previo e informado

El **CODESC** ha recordado muchas veces la obligación de los Estados de respetar **el derecho de los pueblos indígenas y comunidades locales al consentimiento libre, previo y consentido** cuando se trata de medidas que afectan a sus tierras. En 2006, constatando que “la construcción de la represa La Parota podría causar la inundación de 17.000 ha de tierras habitadas o cultivadas por comunidades indígenas y locales de agricultores, lo que provocaría un agotamiento de los recursos naturales y, según se informa, el desplazamiento de 25.000 personas”, el CODESC insta a **México** a: “*que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la represa hidroeléctrica La Parota u otros proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con estos proyectos que afecten a sus derechos e intereses amparados por el Pacto*”¹⁴⁷.

En un sentido parecido al del CODESC, el **Comité de Derechos Humanos**, en su decisión sobre el asunto *Angela Poma* (captación de aguas que riegan tierras indígenas), reconoció que **Perú** debe respetar el derecho a un consentimiento libre, previo y consentido antes de iniciar actividades que puedan tener un impacto sobre **las tierras y los recursos de los pueblos indígenas** que constituyen una minoría, y constató la violación del artículo 27 (derechos culturales de las minorías) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁸.

En otro asunto parecido que afecta a **Finlandia**, el Comité de Derechos Humanos concluyó que si se inician actividades mineras sin consultar a los pueblos indígenas y si estas destruyen su modo de vida o sus medios de subsistencia, esto constituye una violación de los derechos consagrados en el artículo 27 del Pacto¹⁴⁹.

Deforestación de tierras indígenas por un proyecto de desarrollo agrícola industrial

En su comunicado conjunto de 1 de febrero de 2012 dirigido al gobierno de **Indonesia**, el **Relator Especial sobre los Derechos de los pueblos indígenas** y el **Relator Especial sobre el derecho a la alimentación** llamaron la atención sobre las informaciones referidas al impacto sobre el disfrute de los derechos humanos del proyecto *Meruake Integrated Food and Energy Estate* sobre la población local de *Malind* en Papúa-Nueva Guinea occidental. Según dichas informaciones, este proyecto de desarrollo agrícola condujo a la pérdida y a la deforestación de grandes cantidades de tierras habitadas y utilizadas por los pueblos indígenas de la

¹⁴⁷ E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, §§10 y 28.

¹⁴⁸ *Angela Poma Poma c/Perú*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 de abril de 2009, § 7.

¹⁴⁹ *Länsmän et al c. Finlandia*, CCPR/C/52D/511/1992, 8 de noviembre de 1994, § 9.5.

región Meruake para su subsistencia, y las nuevas concesiones previstas en el marco de este proyecto no harían más que agravar la situación. Además, se ha alegado que la policía provincial de Papúa-Nueva Guinea y el servicio militar nacional utilizaron tácticas de intimidación para disuadir a los miembros de las comunidades locales de explicar sus preocupaciones acerca de dicho proyecto. En su respuesta del 2 de mayo de 2013 a los Relatores, el gobierno indonesio dijo que la noción de pueblos indígenas y los derechos enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no son aplicables en el contexto de Indonesia e informó de lo siguiente: el objetivo de este proyecto es que las comunidades locales se beneficien de su realización, y los derechos de estas comunidades y su acceso a la tierra están protegidos por las leyes; los inversores que desean impulsar proyectos de este tipo tienen que hacerlo de conformidad con dichos derechos y las reglamentaciones relativas a ellos. También indica que los inversores deben, entre otras cosas, obtener el acuerdo de las comunidades locales y compensarlas por utilizar sus tierras. También indica que los recursos hídricos y alimenticios de las comunidades locales no se verán afectados por dicho proyecto. Siempre según el gobierno de Indonesia, el 20% de las tierras utilizadas para el proyecto se han reservado para acciones culturales de la comunidad local con el apoyo de los inversores del proyecto¹⁵⁰.

Falta de protección de tierras indígenas para actividades mineras

En otro comunicado relativo a la comunidad indígena *Wayana* en el sudeste de *Suriname*, el **Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas** presenta los problemas vinculados a la presencia de actividades mineras sobre las tierras tradicionales de esta comunidad, afectando a su capacidad de proseguir con sus actividades de subsistencia (caza y pesca en particular, debido a la contaminación de las tierras y de los cursos de agua con mercurio), el Relator Especial deplora la falta de reconocimiento legal y de protección de las tierras de las comunidades indígenas como factor mayor de violaciones y recuerda al gobierno su obligación de reconocer y proteger las tierras ancestrales y los recursos de los pueblos indígenas de Suriname¹⁵¹.

Los derechos culturales/confesionales indígenas y la tierra

En un comunicado de urgencia de fecha 21 de agosto de 2012, el **Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas** comunicó al gobierno de los *Estados Unidos* las alegaciones referidas a la venta inminente de tierras situadas en las Black Hills de Dakota del Sur, que se encontraban en el territorio ancestral de la Gran Nación Sioux y con una significación espiritual muy importante¹⁵². El Relator Especial solicitó al gobierno que tomara medidas de protección de los derechos de los indígenas y alentó a todas las partes a iniciar un diálogo. Para él, esta situación representa las dificultades de los pueblos indígenas para proteger cultural y espiritualmente las zonas que ya no se encuentran bajo su control o su propiedad exclusiva. En la respuesta de 2 de enero de 2013, el

¹⁵⁰ A/HRC/24/41/Add.4, 2 de septiembre de 2013, §§ 96 a 100.

¹⁵¹ Ídem, §§ 144 y 145.

¹⁵² Cf. A/HRC/24/41/Add.4, 2 de septiembre de 2013, §§ 158 a 160.

gobierno de los Estados Unidos informó de la compra de un enclave sagrado para varias tribus y agradeció al Relator Especial su “defensa en nombre de la protección de la herencia cultural indígena”. Este se felicita por el desarrollo positivo de la situación, pero lamenta que la protección sagrada no haya tenido lugar hasta que los pueblos indígenas, que son los propietarios tradicionales, no presentaron ellos mismos una solicitud para comprarla. El Relator Especial recuerda su llamamiento al gobierno de los Estados Unidos para que proteja los lugares sagrados en un espíritu de reconciliación y de manera apropiada, incluso en las Black Hills de Dakota del Sur, una zona que fue “arrebataada a los pueblos indígenas de manera ilegal”.

En otro asunto similar relacionado con este país (la desacralización y la destrucción inminente del emplazamiento funerario Sogorea Te, Glen Cove en la ciudad de Vallejo en California), la intervención del Relator Especial fue provechosa ya que se pudo llegar a un acuerdo entre la comunidad indígena afectada y la ciudad de Vallejo¹⁵³. Por el contrario, todas las gestiones (a nivel nacional y ante el Relator Especial) fueron en vano por lo que se refiere al desarrollo de las actividades comerciales de esquí en el emplazamiento sagrado de los pueblos indígenas en la región Peaks de San Francisco; el gobierno de los Estados Unidos se ha limitado a decir que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es vinculante, a pesar de las observaciones del Relator Especial sobre las violaciones de los derechos de los indígenas en este asunto, recordando que los derechos a la no discriminación, a la libertad religiosa y a la autodeterminación están consagrados en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes ratificados por este país¹⁵⁴.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra en Camboya

En sus múltiples informes, varios mecanismos de protección de derechos humanos de la ONU analizan la legislación de *Camboya* y las prácticas del gobierno de Camboya en materia de derechos sobre la propiedad. Estos informes examinan, entre otros, *los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra, la atribución problemática de los títulos individuales de propiedad y el papel nefasto de la cooperación internacional*. A continuación, presentamos un breve resumen.

En su análisis sobre el decreto ley adoptado por el gobierno de Camboya en 2008¹⁵⁵, *el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas* expone sus inquietudes sobre el derecho colectivo a las tierras indígenas en ese país. En efecto, el decreto ley en cuestión permite que un miembro individual de la comunidad venda su parcela de tierra, lo cual podría representar un problema para mantener la integridad de la tierra comunal y podría ir contra la estructura tradicional de la toma de decisiones de la comunidad. Aunque a menudo hay una

¹⁵³ Cf. A/HRC/21/47/Add.3, 7 de septiembre de 2012, §§ 82 a 85

¹⁵⁴ Ídem, §§ 75 a 81.

¹⁵⁵ A/HRC/12/34/Add.1, 18 de septiembre de 2009, §§ 12 a24.

utilización individual de parcelas específicas en el seno de los pueblos indígenas en Camboya, esto no implica necesariamente que el derecho de propiedad individual sea independiente del derecho colectivo. Por cierto, esto no se correspondería con la Ley Inmobiliaria de 2001, que reconoce la propiedad colectiva de la tierra indígena (artículo 26) y que ninguna autoridad de fuera de la comunidad puede adquirir tal derecho sobre los bienes inmuebles que pertenecen a una comunidad indígena (artículo 28). Además, el decreto ley no incluye la protección de las tierras indígenas antes de que se inscriba el título de propiedad colectivo. Según el Relator, el decreto hace que las tierras sean vulnerables durante este período provisional ya que contiene disposiciones que alargarían el proceso de obtención del título como por ejemplo la exigencia de que todas las comunidades indígenas estén registradas como entidades legales con el poder de solicitar un título colectivo (art. 3) y que todos los litigios vinculados con la tierra sean resueltos antes de que pueda otorgarse algún título colectivo (art. 3 y art. 7). Estos requisitos no se adecuan a la ley inmobiliaria camboyana, que exige sólo que la comunidad esté inscrita como entidad legal antes de detentar un título de propiedad y no antes de solicitarlo. El Relator Especial también muestra su preocupación por las disposiciones del decreto que exigen a los individuos indígenas que desean formar parte de una comunidad indígena que abandonen su tierra individual y la integren en la tierra comunitaria (art. 10) y que los miembros que abandonen su comunidad tienen derecho a recibir parcelas individuales de tierra (art. 11). Estos dos artículos son contrarios a los derechos de la comunidad indígena a desarrollar planes y prioridades relacionados con la gestión de las tierras y recursos del pueblo y podrían interferir con la autoridad de los dirigentes tradicionales. Estos artículos podrían desanimar a los individuos a la hora de formar una comunidad indígena, o de quedarse en ella. El Relator Especial muestra su preocupación por que este decreto ley debilite los avances importantes de Camboya en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y recomienda al gobierno que acuerde una protección legal plena de los derechos colectivos de propiedad, con el mismo estatuto que los demás derechos de propiedad. El Relator Especial está asimismo preocupado por las concesiones inmobiliarias económicas que representarían una amenaza enorme para la supervivencia de muchas comunidades indígenas, dado que son víctimas de desplazamientos forzosos. Según las informaciones, la gente poderosa o las empresas privadas podrían recurrir a sobornos y astucias para adquirir ciertas tierras indígenas forzando a sus propietarios a venderlas. Estas prácticas atentan contra la integridad de la tierra comunitaria y dejan las tierras indígenas expuestas a la privatización. Para el Relator, este tipo de adquisiciones son también incompatibles con el concepto de tierras comunitarias y contrarias a los derechos de los pueblos indígenas tal como se encuentran establecidos en la Ley Inmobiliaria de 2001 y en las normas internacionales pertinentes.

Por lo que se refiere a títulos inmobiliarios colectivos de los pueblos indígenas en Camboya, el **CODESC** constata que, tras la adopción de la Ley Inmobiliaria de 2001, ninguna comunidad indígena ha recibido título inmobiliario alguno. Aún peor, lamentando la destrucción del 29% de los bosques tropicales

vírgenes entre 2004-2009 en Camboya, el CODESC denuncia que “el rápido aumento de las concesiones de tierras con fines económicos en los últimos años, incluso en las zonas protegidas, es la principal causa de la degradación de los recursos naturales, ya que está teniendo efectos negativos en términos de la ecología y la biodiversidad y da origen al desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios sin compensación justa ni reasentamiento, y a la pérdida de los medios de vida de comunidades rurales que dependen de los recursos de la tierra y el bosque para sobrevivir.”¹⁵⁶

También en cuanto a la atribución de títulos inmobiliarios en Camboya, parece que la cooperación al desarrollo es más bien nefasta. En efecto, durante el examen del informe de *Alemania*, el CODESC expuso sus preocupaciones por el apoyo dado por este país, en el marco del programa de ayuda al desarrollo, al proyecto de atribución de títulos de propiedad en Camboya que habría llevado a la violación de derechos económicos, sociales y culturales¹⁵⁷.

En cuanto al *Relator Especial sobre la situación de Derechos Humanos en Camboya*, Sr. Surya P. Subedi, que examinó en detalle los temas inmobiliarios en este país en varios informes, estima, sobre el tema de la atribución de títulos individuales a miembros de los pueblos indígenas, que: “La división de territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas en parcelas privadas podría minar la creación y el mantenimiento de tierras comunitarias (que son cruciales para la protección de las zonas colectivas como cementerios o bosques sagrados), y puede eventualmente incitar a vender territorio indígena en pequeñas parcelas.”¹⁵⁸. Haciendo referencia a la Ley Inmobiliaria de 2001 que prohíbe “ejercer presiones sobre las tierras indígenas”, el Relator Especial sobre la situación de Derechos Humanos en Camboya recomienda al gobierno que “acelere la labor de inscripción de las tierras de los pueblos indígenas en el registro a fin de que estos obtengan un título colectivo.”¹⁵⁹ Por otro lado, lamentando que “el poder judicial no haya defendido de modo efectivo los derechos de muchas personas afectadas por la carencia de un título de propiedad de la tierra” ni “los derechos de los pequeños propietarios”, precisa que la atribución de títulos de propiedad de la tierra “adolece de falta de transparencia en relación con las concesiones económicas de tierras”¹⁶⁰. También deplora “una tendencia característica de convergencia del aparato estatal con los intereses comerciales privados.”¹⁶¹

En este sentido, menciona la queja presentada a la *Comisión Europea del Comercio* relativa a la implicación de industrias azucareras en el acaparamiento de tierras y violaciones de derechos humanos en este país hechas para beneficiar

¹⁵⁶ E/C.12/KHM/CO/1, 12 de junio de 2009, §§ 15 y 16.

¹⁵⁷ Cf. E/C.12/DEU/CO/5, 12 de julio de 2011, § 11.

¹⁵⁸ “A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia”, A/HRC/21/63/Add.1/Rev.1, 11 de octubre de 2012, § 126 (disponible sólo en inglés).

¹⁵⁹ A/HRC/18/46, 2 de agosto de 2011, § 92.

¹⁶⁰ Ídem, §§ 9 y 11.

¹⁶¹ Ídem, § 13.

a un comercio preferente en el marco de la iniciativa europea “Todo menos las armas” (*Everything But Arms*)¹⁶².

Para este tipo de situaciones, el Relator Especial sobre la situación de Derechos Humanos en Camboya hace la siguiente recomendación: “Cuando participen en acuerdos comerciales con el Gobierno de Camboya o con otros propietarios de tierras, los gobiernos extranjeros y las empresas internacionales deben ser conscientes de que tienen una responsabilidad en virtud del derecho internacional de respetar los derechos humanos del pueblo de Camboya. Hacer que se utilice personal armado de las fuerzas del orden para llevar a cabo un desalojo ilegal constituye una violación del derecho internacional y debe ser asimismo un acto ilegal en Camboya.”¹⁶³

2. Derecho a la no discriminación y a la herencia de las mujeres

Analizando las recientes Observaciones Finales del *Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer* (CEDAW) sobre el examen de los informes de los Estados parte de la Convención, pueden identificarse varias cuestiones clave relativas a los derechos de propiedad de las mujeres. Una de ellas es la *garantía de no discriminación en el acceso a la tierra en los sistemas legales consuetudinarios, así como en los sistemas llamados formales*. En sus Observaciones Finales de 2012 sobre *Zimbabwe*, por ejemplo el CEDAW expuso su preocupación con relación a “la prevalencia de costumbres discriminatorias y prácticas tradicionales que, en particular, impiden a las mujeres rurales heredar o adquirir tierras y otros bienes.”¹⁶⁴ Esto no es una situación única de Zimbabwe; el CEDAW hizo observaciones similares a los recientes informes de *Jordania*¹⁶⁵ y del *Chad*¹⁶⁶. De manera general, el CEDAW subraya que los gobiernos tienen una obligación positiva de garantizar que los sistemas legales informales y las prácticas de la familia no discriminen a las mujeres en su acceso a los derechos de propiedad. El CEDAW también identificó una desigualdad de hecho en los sistemas formales de inscripción de tierras que significa una cierta forma de reconocimiento para los sistemas consuetudinarios y, directa o indirectamente, apoyan las prácticas que favorecen a los hombres y ponen a las mujeres en una posición desfavorable por la perpetuación de los regímenes inmobiliarios sobre la base de la hipótesis de la familia y de la unidad de la comunidad.

3. Derechos de los nómadas sobre la tierra

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas expone su preocupación sobre la expulsión de los beduinos nómadas de sus tierras tradicionales por parte de *Israel*¹⁶⁷. Según las informaciones recibidas por el Relator, la

¹⁶² A/HRC/21/63/Add.1/Rev.1, § 194.

¹⁶³ A/HRC/18/46, 2 de agosto de 2011, § 93.

¹⁶⁴ CEDAW/C/ZWE/CO/2-5, 23 de marzo de 2012, § 35.

¹⁶⁵ Cf. CEDAW/C/JOR/CO/5, 23 de marzo de 2012, § 41.

¹⁶⁶ Cf. CEDAW/C/TCD/CO/1-4, 4 de noviembre de 2011, § 38.

¹⁶⁷ A/HRC/18/35/Add.1, 22 de agosto de 2011, VI., §§ 1 a 28.

política de Israel sobre la propiedad inmobiliaria no reconoce el derecho de los beduinos a las tierras tradicionales que se encuentran en el Negev. Cerca de la mitad de los beduinos del Negev viven en lo que se llaman “pueblos no reconocidos”, donde no habría servicios básicos tales como agua corriente, electricidad, recogida de desechos, infraestructuras de salud, de educación, de carreteras... Las viviendas de los beduinos que viven en estos pueblos han sido demolidas por las autoridades israelíes y estas no otorgan permisos para construir, lo cual fuerza a los beduinos a construir ilegalmente y quedar expuestos a las demoliciones. El gobierno creó siete zonas urbanas a las que ha llevado a los beduinos de los “pueblos no reconocidos”. Las personas que viven en dichas zonas se encontrarían en la base de la clasificación de todos los índices económicos y sociales y sufren las tasas de paro más elevadas y los ingresos más bajos de Israel. El Relator indica que los beduinos no podrían vivir de manera tradicional en las zonas urbanas. Subraya que los Estados tienen el deber de establecer un proceso con el fin de identificar y proteger los derechos sobre la propiedad indígena. También subraya las demoliciones sin consentimiento libre, previo e informado de los beduinos, sin compensación de tierras o monetaria así como las expulsiones forzosas. El Relator, a la vista de estos elementos, recomendó al gobierno israelí que garantizara que todas las leyes relativas a las tierras sean conformes a las normas internacionales sobre derechos de la propiedad, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas, que no recurra a actos de demolición, que establezca un mecanismo para identificar y proteger las tierras del Negev sobre las que los beduinos tienen un derecho legítimo, un mecanismo que permita a los beduinos afectados interponer recurso durante las restricciones sobre sus derechos inmobiliarios (las reparaciones deberían incluir tierras alternativas similares y compensaciones dinerarias por las tierras y los recursos que hayan perdido). En su respuesta de 15 de agosto de 2011, el gobierno de Israel declaró no reconocer a los beduinos como pueblo indígena. Algunas familias beduinas reclaman un derecho de propiedad privada sobre vastos territorios basándose en la costumbre beduina. Sin embargo, las leyes de la propiedad israelíes no reconocen la costumbre beduina como fuente de derechos de propiedad privados. La zona en cuestión pertenece, según del derecho otomano, al Estado. El gobierno dio a conocer sus intentos de ofrecer compensaciones y tierras alternativas a los beduinos tras sus expulsiones aunque, según ellos, no existe documentación legal que sostenga sus demandas. Esta política es la que ha acompañado la transición de la sociedad beduina de una forma de vivienda semi-nómada a la sedentarización. Este estilo de vida, practicado en el siglo anterior, ya no existe y no parece que convenga a las necesidades actuales de la comunidad, declaró el gobierno en su comunicado. El Relator Especial respondió a la afirmación de Israel según la cual, los beduinos no tendrían derechos consuetudinarios sobre las tierras del Negev. Según el Relator, esta postura, basada en leyes del período colonial otomano y británico y las disposiciones que no reconocen la costumbre beduina como una fuente del derecho de propiedad privada, debería revisarse. Según él, dichas disposiciones no son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos vigentes.

4. Falta de reforma agraria y reparto desigual de las tierras

En sus observaciones finales a *Guatemala*, en 2003, el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (CODESC) “continúa estando profundamente preocupado por el hecho de que *la desigualdad en la distribución de la riqueza y de las tierras y el alto nivel de exclusión social, particularmente entre las poblaciones indígenas y rurales*, obstaculicen el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. (...) [II] insta al Estado Parte a aplicar las medidas contenidas en los Acuerdos de Paz de 1996, en particular las relativas a la *reforma agraria y a la transferencia de las tierras indígenas comunales.*” (el destacado es nuestro)¹⁶⁸.

Desprotección de los beneficiarios después de una reforma agraria

En 1995 y 1996, el Programa Agrario Global de las *Filipinas* redistribuyó a los agricultores locales en San Adres (Quezon) parcelas de tierra que antes detentaban una sola familia, los Uy. Los Uy demandaron a los agricultores que habían recibido tierras, acusándolos, entre otras cosas, de robo. Algunos agricultores fueron detenidos, pero liberados bajo fianza. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación estima que el gobierno filipino violó sus obligaciones ya que no protegió a los agricultores frente a las amenazas y el hostigamiento por parte de terceros que pretendía privarlos de su acceso a la tierra y de sus medios de subsistencia mientras obtienen su autorización oficial. En su respuesta, parece que el gobierno filipino es artificial ya que se contenta con indicar que las acusaciones de robo contra los agricultores están bajo juicio¹⁶⁹.

5. Acaparamiento de tierras a gran escala

En sus observaciones finales dirigidas a *Madagascar*, en 2009, el *CODESC* criticó la adopción de una nueva ley que permite a empresas extranjeras adquirir inmensas extensiones de tierras sin tener en cuenta los derechos de las comunidades campesinas locales a disponer libremente de sus recursos naturales, consagrados en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “El Comité está preocupado por la posibilidad de que la Ley N° 2007-037, de 14 de enero de 2008, relativa a las inversiones, que permite *la adquisición de tierras por inversores extranjeros, entre otras cosas con fines agrícolas, afecte al acceso de los agricultores y los habitantes de zonas rurales a las tierras de cultivo y a sus recursos naturales.* También preocupa al Comité que esta adquisición de tierras pueda incidir negativamente en el ejercicio por la población malgache del derecho a la alimentación (art. 1). El Comité recomienda al Estado parte revisar la Ley N° 2007-037 y *facilitar la adquisición de tierras por los agricultores y los habitantes de zonas rurales, así como su acceso a los recursos naturales.* También recomienda que el Estado parte lleve a cabo un debate nacional sobre la inversión en agricultura y procure conseguir el consentimiento

¹⁶⁸ E/C.12/1/Add.93, 12 de diciembre de 2003, §§ 24 y 42.

¹⁶⁹ A/HRC/4/30/Add.1, 18 de mayo de 2007, §§ 54 y 55.

de las personas afectadas, dado libremente y con conocimiento de causa, antes de que se firmen contratos con empresas extranjeras.”¹⁷⁰

6. Privatización de tierras por organización de safaris

Según informaciones recibidas por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, *Wildlife Division of the Ministry of Natural Resources and Tourism* de **Tanzania**, responsable de la gestión de las zonas salvajes fuera de los parques nacionales, concedió a empresas privadas parcelas de caza que incluyen las tierras de los pueblos que pertenecen a la comunidad *Hadzabe*, sin respetar sus derechos y sin consultarles. Esta comunidad depende de tierras tradicionales y de recursos naturales de los alrededores para su subsistencia cotidiana y su supervivencia, y sobre todo sobre la caza tradicional, la cosecha (de frutos silvestres, raíces y la miel). El Parlamento de Tanzania inició una investigación oficial sobre la situación en 1993, que llevó a revocar todos los permisos en 1995, al constatar que los permisos no aportaban resultados positivos a las comunidades locales. El Relator Especial menciona un proyecto reciente presentado por miembros de la familia real de los **Emiratos Árabes Unidos** y subraya los riesgos que conllevaba para la comunidad *Hadzabe* tras la puesta en práctica de este proyecto que provocaría el desplazamiento de varios miles de personas y les privaría de la caza y de los lugares de cosecha vitales para la comunidad afectada. También menciona el arresto del líder de la comunidad *Hadzabe*. En su respuesta al Relator, el gobierno de Tanzania confirma que una parcela de caza está claramente “concedida a *Tanzania UAE Safaris Ltd.*, por parte de una autoridad competente de acuerdo con las leyes que regulan la utilización de la fauna en el país, y bajo ciertas condiciones.”¹⁷¹

7. Confiscación de tierras para proyectos llamados de desarrollo

Confiscación de tierras para la extracción minera sin consultar ni indemnizar adecuadamente a las comunidades afectadas

La comunicación sobre **Angola** trata sobre la confiscación de tierras de campesinos por *Sociedade Mineira do Cuango*, una empresa minera, para llevar a cabo actividades de extracción de diamantes. La mayoría de las confiscaciones tendrían lugar sin que la población estuviera prevenida ni informada y, por lo tanto, sin su acuerdo, sin compensación adecuada, incluso sin ningún tipo de compensación y sin respetar la legislación vigente (Ley sobre los diamantes, Ley sobre la propiedad inmobiliaria, art. 30 de la reglamentación general sobre concesiones inmobiliarias...). En su respuesta al Relator, el gobierno de Angola dice tomar buena nota de la comunicación del Relator Especial, que la transfirió al Procurador General y que dará más información cuando esté disponible¹⁷².

¹⁷⁰ E/C.12/MDG/CO/2, 16 de diciembre de 2009, § 12.

¹⁷¹ A/HRC/7/5/Add.1, 5 de marzo de 2008, §§ 101 y 102.

¹⁷² A/HRC/10/5/Add.1, 17 de febrero de 2009, §§ 7 a 11.

Confiscación de tierras agrícolas para proyectos industriales

Otra comunicación recibida por el Relator señala que el gobierno de Bengala Occidental (**India**) solicitó a los campesinos de Singur y Hooghly que pararan inmediatamente cualquier semilla, aceptaran la decisión tomada por el gobierno sobre la adquisición de tierras por parte de la empresa *Tata* para construir una industria automovilística y que abandonasen sus tierras de las que dependen, directa o indirectamente, unas 15.000 personas para su subsistencia. Las compensaciones ofrecidas se juzgan insuficientes y el procedimiento no transparente, dado que la población afectada no habría sido adecuadamente consultada. Además, las mujeres, al no disponer de título de propiedad, serían las más afectadas. Para el Relator Especial, los hechos alegados podrían conducir a una violación de la obligación de respetar el derecho a la alimentación si las autoridades competentes no se abstienen de expulsar a los campesinos y sus familias de sus tierras, interfiriendo así en sus medios de subsistencia y en el acceso a la alimentación suficiente y adecuada¹⁷³.

Confiscación de tierras para la construcción de embalse

Después de que un grupo de empresas (Alstom, Schweiz, Va Tech Schweiz, Stucki y Colenco) implicadas en la construcción del embalse de Ilisu sobre el río Tigre, en el sudeste de **Turquía**, solicitara una garantía de crédito a la exportación de un importe de 100 millones de euros al gobierno **suizo**, el Relator Especial, en una carta dirigida al gobierno de ese país el 18 de octubre de 2006, expresa su preocupación respecto a los derechos a la alimentación, al agua y a la vivienda de entre 50.000 y 80.000 personas, la mayoría kurdas, que corren el riesgo de ser desplazadas. Paralelamente, el Relator Especial también dirigió una carta al gobierno turco, dando a conocer una tasa de paro de la región de más del 50% en las grandes ciudades y unas medidas de la reforma agraria que no se han aplicado de manera eficaz para permitir que las personas pobres accedan a recursos productivos. Cerca del 80% de la población vive en pequeños terrenos que les permiten sólo alimentarse, o no poseen tierras. Las tierras serían poseídas mayoritariamente por grandes propietarios que serían los primeros beneficiarios de la compensación para la expropiación de tierras en el marco de este proyecto de embalse. En su respuesta de 1 de diciembre de 2006, el gobierno suizo afirma que los riesgos medioambientales y de desplazamientos ya fueron estudiados y que los reasentamientos forzados son conformes a las normas del Banco Mundial. El gobierno suizo también adelanta que el proyecto, si se realiza en el marco apropiado, aportará una importante contribución al empleo en los tres países exportadores (Alemania, Austria y Suiza) así como un desarrollo económico y social en la región del proyecto en Turquía¹⁷⁴. A pesar de la oposición de las poblaciones afectadas (Kurdos y Árabes, tanto del lado turco como iraquí) y de una campaña internacional sobre sus nefastas consecuencias, la construcción de dicho embalse continúa y su finalización está prevista para 2015¹⁷⁵.

¹⁷³ A/HRC/4/30/Add.1, 18 de mayo de 2007, § 32.

¹⁷⁴ Ídem, §§ 64 a 66.

8. Derecho de los campesinos a la subsistencia bajo ocupación militar extranjera

En su *Opinión Consultiva* sobre las **Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado**¹⁷⁶, el **Tribunal Internacional de Justicia** examina la expropiación y la expulsión de los campesinos palestinos. En efecto, en su resolución A/RES/ES-10/14, adoptada el 8 de diciembre de 2003, la Asamblea General solicitó al Tribunal Internacional de Justicia, que emitiera una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión: “¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores (...)?”

En su Opinión Consultiva emitida el 9 de julio de 2004, basándose en los informes de varios órganos de la ONU, el Tribunal Internacional de Justicia da cuenta de las **repercusiones de la construcción del muro sobre la producción agrícola, el acceso al agua y los medios de existencia de los campesinos palestinos**: “100.000 dunums [aproximadamente 10.000 hectáreas] de las tierras agrícolas más fértiles de la Ribera Occidental, confiscadas por las Fuerzas de Ocupación Israelíes, lo que supone la desaparición de vastas cantidades de bienes, especialmente tierras agrícolas privadas y olivares, pozos, huertos de árboles cítricos e invernaderos, de los cuales dependen para su supervivencia decenas de miles de palestinos. (...) La construcción del muro 'aisla a los palestinos de sus tierras de cultivo, pozos y medios de subsistencia'. Por lo que se refiere más en concreto al acceso a los recursos hídricos, (...) 'al construir la barrera, Israel también se anexionará efectivamente la mayor parte del sistema acuífero occidental (que proporciona el 51% de los recursos hídricos de la Ribera Occidental)'. (...) 'El hecho de que la barrera/muro aisle a las comunidades de sus tierras y del agua y no tengan otro medio de subsistencia hará que muchos palestinos de esas zonas se vean obligados a marcharse.’ (§ 133)

Tras sus deliberaciones, el Tribunal afirma que: “La construcción del muro que está elevando Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, y su régimen conexo, son contrarios al derecho internacional” (§ 163). A la vista de ello, el Tribunal exige a Israel que “(devuelva) las tierras, huertos, olivares y demás bienes inmuebles de los que haya despojado a cualesquiera personas físicas o jurídicas a los efectos de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado. En caso de que tal restitución resultase ser materialmente imposible, Israel tiene la obligación de compensar a las personas en cuestión por los daños sufridos. La Corte considera que Israel también tiene la obligación de compensar, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional, a todas las personas físicas o jurídicas que

¹⁷⁵ Véase entre otros, <http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/08/22/rare-footage-of-ilisu-the-dam-that-will-flood-homes-and-history-across-southern-turkey/>, http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/22/forte-mobilisation-regionale-contre-le-barrage-turc-d-illisu_1705250_3244.html, <http://ilisuprojesi.com>

¹⁷⁶ <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=5a&case=131&code=mwp&p3=4&lang=fr>

hayan sufrido cualquier forma de daños materiales como consecuencia de la construcción del muro.” (§ 153)

La Corte también exige a Israel que “(ponga) fin a sus violaciones del derecho internacional; tiene la obligación de detener de inmediato las obras de construcción del muro que está elevado en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, desmantele de inmediato la estructura allí situada, y derogue o deje sin efecto de inmediato todos los actos legislativos y reglamentarios con ella relacionados, (...)” (§ 163). Para la Corte, “Israel tiene la obligación de reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores;”. (§ 163)

La Corte no se contenta con condenar al Estado israelí, sino que obliga a todos los Estados a “no reconocer la situación legal resultante de la construcción del muro y de no prestar ayuda o asistencia para el mantenimiento de la situación creada por dicha construcción; todos los Estados partes en el Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 12 de agosto de 1949 tienen además la obligación, dentro del respeto por la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de hacer que Israel respete el derecho internacional humanitario incorporado en dicho Convenio.” (§ 163)

B) En el ámbito regional

Se llevan ante las instancias regionales en materia de derechos humanos muchos conflictos vinculados con la tierra. Como el derecho a la tierra no está reconocido en los instrumentos regionales (con excepción del *Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativa a los Derechos de la Mujer en África*, véase capítulo III B), las decisiones dictadas por dichas instancias tratan al menos de los conflictos vinculados a la tierra bajo el prisma del derecho a la propiedad.

Así, el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideran que la posesión tradicional de las tierras por los pueblos indígenas tiene efectos parecidos a los de un título de plena propiedad otorgado por un Estado. En consecuencia, cuando los miembros de pueblos indígenas han perdido involuntariamente la posesión de sus tierras tras una transferencia legal a terceros, tienen derecho a la restitución de las mismas u obtener otras tierras de superficie y calidad equivalentes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha juzgado varios casos relativos a los campesinos o a los propietarios. Aquí se muestran algunos ejemplos.

1. *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*¹⁷⁷

La *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* es la instancia encargada de velar por la aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la cual contiene varios artículos que protegen los derechos de los pueblos. El artículo 19 trata de la igualdad de los pueblos y el artículo 20 consagra el derecho de los pueblos a existir y a la autodeterminación. El artículo 21 prevé el derecho de los pueblos a la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales y a la recuperación de sus bienes o la indemnización en caso de expoliación. El artículo 17 se refiere a los derechos culturales. Estos artículos protegen también a los pueblos indígenas y potencialmente a las comunidades locales. Esto es lo que se desprende de las decisiones tomadas por esta instancia.

Derechos culturales de los pueblos indígenas y la tierra

La *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* interpretó que ciertas disposiciones del art. 17 de la Carta protegen el derecho a la propiedad individual y colectiva y especificó que la posesión de las tierras por parte de un pueblo indígena así como la existencia de un título de propiedad no son condiciones necesarias para el reconocimiento de un derecho de propiedad de un pueblo indígena en su decisión del 4 de febrero de 2010 sobre el pueblo Endorois de **Kenia**¹⁷⁸. En efecto, se interpuso una queja (en 2003) ante la Comisión informando de violaciones que resultaban del desplazamiento de los miembros de la comunidad Endorois, un pueblo indígena, de su territorio ancestral, la ausencia de una indemnización adecuada por la pérdida de sus bienes, la perturbación de sus actividades pastorales comunitarias y las violaciones del derecho a practicar su religión y su cultura, así como el desorden introducido en el proceso de desarrollo global de la comunidad. En este asunto, los Endorois alegan que el gobierno de Kenia, violando la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Constitución de Kenia y el derecho internacional, los había expulsado de sus tierras ancestrales situadas en la región del Lago Bogoria, con motivo de la creación de una reserva natural, sin consulta apropiada ni compensación adecuada, y esto en clara violación de varios derechos garantizados por la Carta Africana como el derecho a la cultura, reconocido en el artículo 17.2 y 3. En su decisión de noviembre de 2009, la Comisión consideró que la restricción por parte del Estado de Kenia a los pueblos Endorois del acceso a un lago que tiene, en el plano cultural, importancia para ellos, “significa negarle a la comunidad el acceso integrado de creencias, valores, normas, costumbres, tradiciones y artefactos estrechamente vinculados con el acceso al lago”¹⁷⁹. Deducen de ello que obligar a esta comunidad a vivir en tierras semiáridas sin acceso a las plantas medicinales y a los recursos vitales para la salud de su ganado supone “una amenaza grave a la vía pastoral” de esta comunidad y constituye un atentado a sus derechos culturales¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Los casos presentados aquí sólo están disponibles en inglés; los extractos de las sentencias han sido traducidos por nuestros propios medios.

¹⁷⁸ Centro de desarrollo de los derechos de las minorías actuando en nombre de la comunidad Endorois c. Kenya, n° 276/2003, <http://caselaw.ihra.org/fr/doc/276.03/view>

¹⁷⁹ Ídem, § 250

¹⁸⁰ Ídem, § 251.

Soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales entre los que se encuentra la tierra

En 2001, la Comisión Africana emitió una decisión importante sobre el pueblo Ogoni en *Nigeria*. Al tomar parte en la explotación del petróleo, el gobierno de Nigeria fue acusado de haber destruido los recursos del pueblo Ogoni, al haber participado sobre todo en la contaminación del suelo y del agua de la que dependen los Ogonis para la agricultura y la pesca. Las fuerzas de seguridad nigerianas también han sido acusadas, al atacar a los pueblos, de haber sembrado el terror y destruido las cosechas, creando de esta manera un clima de inseguridad que imposibilitaría el retorno de los habitantes a los campos y cerca de su ganado, lo que había supuesto la malnutrición y el hambre en el seno de ciertas comunidades. En su decisión, la Comisión Africana recordó que las obligaciones de respetar, de proteger y de dar efecto a los derechos humanos de los pueblos locales se aplicaban universalmente a todos los derechos. Y concluyó que el gobierno de Nigeria, implicado en la exploración petrolera sobre las tierras de los Ogoni, había violado entre otros el artículo 21 de la Carta Africana que trata del derecho de los pueblos a la libre disposición de los recursos, dado que no habían tenido en cuenta a los Ogoni en la toma de decisiones respecto de la exploración petrolera sobre su territorio¹⁸¹.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

La propiedad, tal como está protegida en el artículo 21 de la Convención Americana relativa a los derechos humanos, se considera como un derecho colectivo de los pueblos indígenas ya que la propiedad de las tierras a menudo no pertenece a un individuo sino sobre todo al grupo y a su comunidad. La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* confirmó varias veces en sus autos **el derecho colectivo de los pueblos indígenas sobre la tierra**. Vista la complementariedad de los argumentos, hemos escogido los tres ejemplos siguientes.

En la sentencia de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* sobre la *Comunidad Mayagna Sumo de Awás Tingni de Nicaragua*, amenazada por una concesión otorgada por el gobierno a una compañía coreana, la Corte afirma que, “*esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.*” La Corte añade que: “*Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado*

¹⁸¹ Nigeria: Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001), <http://www.chr.up.ac.za/index.php/browse-by-subject/410-nigeria-social-and-economic-rights-action-centre-serac-and-another-v-ni>

cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”. La Corte también indica que el Estado debía tomar las medidas necesarias para delimitar, marcar y reconocer los títulos de propiedad de sus comunidades, con su participación plena y de acuerdo con sus valores y su derecho consuetudinario¹⁸².

En el asunto de la *Comunidad indígena Sawhoyamaxa de Paraguay*¹⁸³, los miembros de esta comunidad vivían en condiciones deplorables porque habían perdido el acceso a sus medios tradicionales de subsistencia, en particular la tierra, y 31 miembros de la comunidad murieron entre 1991 y 2003 de enfermedades debidas a sus condiciones de vida. Según la Corte Interamericana, la falta de respeto por parte del Estado de los regímenes consuetudinarios sobre la propiedad de la tierra y de la propiedad indígena histórica de la tierra menosprecia el principio de igualdad introducido por el artículo 1(1) de la Convención según la que los derechos derivados de los regímenes de la propiedad tradicionales indígenas son dignos del mismo respeto que el concepto de la propiedad occidental de tipo individualista. En este sentido, la Corte precisa: “*Asimismo, este Tribunal considera que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta 'no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad'. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas.*”¹⁸⁴

Con su sentencia sobre la *Comunidad Saramaka de Suriname*¹⁸⁵ de noviembre de 2007, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* extiende a las poblaciones tribales los derechos de propiedad reconocidos en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, confirma una jurisprudencia que reconoce a los pueblos indígenas y tribales un derecho de propiedad sobre su territorio. La Corte constata las estrechas relaciones que estas comunidades indígenas establecen con la tierra, haciendo necesario que se proteja su derecho de propiedad para “garantizar la supervivencia física y cultural del grupo” (§ 85). Después, la Corte analiza la cuestión del respeto de las obligaciones positivas que pesan sobre el Estado bajo el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que exige la adopción de una legislación interna que haga efectivos los derechos reconocidos en dicha Convención (§ 107). En este asunto, el Estado

¹⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001, §§ 148, 149, 153, 164 y 173.4, <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/AwasTingnicase.html>

¹⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, § 120, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_ing.pdf

¹⁸⁴ Esta opinión es compartida por los tribunales nacionales (véase más adelante).

¹⁸⁵ *Comunidad Saramaka c. Suriname*, <https://www.buscatdh.bjdh.org.mx/Paginas/results.aspx?k=saramaka%20c.%20surinam>

alega que cada miembro de la comunidad podía hacer valer sus derechos ante el juez nacional (§ 162). Ahora bien, la Corte afirma que la posibilidad de dar a conocer los derechos en el marco de un procedimiento judicial concreto no puede sustituir la existencia de leyes adecuadas (§ 176 y 185). Además, la protección de “ciertos intereses” de las comunidades indígenas, como la regulación del “privilegio” de utilización de la tierra por el derecho, como es el caso en Suriname, tampoco puede sustituir una protección global del derecho colectivo a la propiedad sobre las tierras y a utilizar los recursos naturales de acuerdo con sus tradiciones (§ 116). La Corte reconoce que el Estado puede explotar algunos de estos recursos, pero le exige que respete tres condiciones, a saber: el derecho de los miembros de la comunidad Saramaka de utilizar y aprovechar los recursos naturales que se encuentran en su territorio y que les pertenecen tradicionalmente, que son necesarios para su supervivencia; si el Estado garantiza la participación efectiva de la comunidad Saramaka y que esta reciba el beneficio de sus explotaciones; la realización o supervisión de estudios de impacto medioambiental y social previos a los trabajos (§ 158). Se trata de la aplicación práctica del principio de precaución que lleva a la Corte a concluir que se viola el artículo 21 de la Convención en razón de la venta de madera y de la explotación de las minas de oro que hay en el territorio Saramaka (§ 124).

3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Desplazamiento forzoso de campesinos

En su sentencia de 29 de junio de 2004 en el *Asunto Doğan (Turquía)*, el Tribunal Europeo dio la razón a los campesinos kurdos desplazados por la fuerza que habían perdido sus bienes (viviendas, ganado y terrenos agrícolas). Tras la petición de 15 familias kurdas, el Tribunal examinó su caso bajo el ángulo, entre otros, del derecho a la propiedad (art. 1 del Protocolo núm. 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos) A continuación se presenta un breve relato de este caso. Los habitantes de Boydaş (Hozat-Tunceli, situado al Este de Turquía), sometido en ese momento al estado de urgencia, fueron expulsados manu militari de su pueblo (entre 1994 y 2001) por las fuerzas de seguridad, que destruyeron sus casas para obligarles a marcharse del lugar y fueron a instalarse con sus familias a zonas más seguras, como Elazığ y Estambul, donde viven actualmente en la miseria. Los interesados solicitaron autorización para regresar a Boydaş y recuperar el uso de sus bienes ya que, igual que los demás habitantes del pueblo, los solicitantes obtenían sus ingresos del trabajo agrícola, sobre todo de la cría y el cultivo de la tierra, así como de la explotación de los bosques y del negocio de la madera. Tras sus deliberaciones, el Tribunal concluyó por unanimidad que se estaba violando el art. 1 del Protocolo núm. 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, considerando los ingresos sacados de la actividad económica (productos agrícolas, cría y explotación de bosques) como “bienes” y todo ello a pesar de que los solicitantes no poseían títulos de propiedad. El Tribunal basó su decisión en la siguiente argumentación: “El Tribunal señala que no está llamado a decidir si, según el derecho interno, los solicitantes tienen o no derechos de propiedad a pesar de no tener títulos. Lo que se plantea en este sentido es saber si

las actividades económicas dirigidas de manera general por los interesados pueden ser consideradas como 'bienes' que entran en el campo de aplicación de la garantía recogida en el artículo 1 del Protocolo núm. 1. El Tribunal constata, en este sentido, que no es controvertido que todos los solicitantes vivieron en Boydaş hasta 1994. Incluso si no poseen título de propiedad oficial sobre los bienes litigiosos, ellos habían o bien construido sus propias residencias en las tierras que pertenecían a sus ascendientes o bien habían vivido en las casas de sus padres y cultivado la tierra de la que eran propietarios. El Tribunal observa además que los solicitantes tenían derechos incontestables sobre los territorios comunales del pueblo -como las tierras de pastoreo, las zonas de paso y los fondos forestales- y que se ganaban la vida gracias al ganado y a la explotación del bosque. El Tribunal estima por lo tanto que el conjunto de estos recursos económicos y los ingresos que sacaban de ellos pueden ser calificados como 'bienes' a los fines del artículo 1 del Protocolo núm. 1.¹⁸⁶

Ocupación militar extranjera y desposesión de vivienda y de territorios

En otro asunto relativo a la ocupación militar (*el asunto Loizidou c. Turquía*)¹⁸⁷, el Tribunal se pronunció sobre la desposesión de una propietaria de las tierras y de su vivienda familiar. Residente chipriota, la Sra. Titina Loizidou es propietaria de varias parcelas en Kyrenia (norte de Chipre). Antes de la invasión turca en esta región, el 20 de julio de 1974, se llevan a cabo unas obras en una de las parcelas para construir apartamentos, de los cuales uno tenía que servir de domicilio a la familia de la interesada. Según la solicitante, las fuerzas turcas le impedían y le siguen impidiendo volver a Kyrenia y poder disfrutar de sus bienes. El Tribunal ha presentado dos argumentos principales para condenar a Turquía en este asunto. En primer lugar, basándose, entre otras, en la Resolución 541 (1983) del Consejo de Seguridad de la ONU que declara legalmente inválida la proclamación de la institución de la “República Turca de Chipre del Norte” (RTCN), el Tribunal estima como no válidas todas las decisiones tomadas por esta institución ya que “no puede interpretarse que la solicitante haya perdido su derecho sobre sus bienes en aplicación del artículo 159 de la Constitución de la 'RTCN' de 1985” que la ha expropiado. En segundo lugar, la privación a la solicitante del uso y goce de sus bienes: “Sin embargo, al verse privada del acceso a sus bienes desde 1974, la interesada ha perdido a la práctica todo dominio sobre ellos, así como toda posibilidad de uso y disfrute. La negativa continuada al acceso debe ser, pues, interpretada como una injerencia en los derechos garantizados por el artículo 1 del Protocolo núm. 1”

¹⁸⁶ *Doğan y otros c. Turquía*, sentencia definitiva, 10 de noviembre de 2004, §§ 139 y 168, <http://www.juricaf.org/arret/CONSEILDELEUROPE-COUREUROPEENNEDES DroitsDELHOMME-20040629-880302-880402-880502->

¹⁸⁷ *Loizidou c. Turquía* (Petición nº15318/89), 18 de diciembre de 1996, §§ 11, 12, 42, 46 et 63, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62566#{%22itemid%22:\[%22001-62566%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62566#{%22itemid%22:[%22001-62566%22]})

C) En el ámbito nacional

Desde hace unos diez años asistimos a un reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas entre ellos el derecho a la tierra, en las legislaciones nacionales de varios países de América Latina (Bolivia, Ecuador, Venezuela...). Dicho esto, los conflictos vinculados con la tierra son cada vez más numerosos en todo el mundo. En efecto, los tribunales nacionales tienen que decidir cada vez con más frecuencia sobre diferencias relativas a la tierra. A título de ejemplo, “más del 70% de los conflictos pendientes en cortes, tribunales e instancias de mediación en muchos países africanos tratan de conflictos sobre la tierra”¹⁸⁸. A propósito de esto, es interesante constatar la evolución de la jurisprudencia nacional relativa al derecho a la tierra, en particular con relación a los pueblos indígenas, pero también a otras comunidades como los pescadores. A continuación se presentan algunos ejemplos.

Desde hace varios años, los tribunales británicos y canadienses intentan definir la naturaleza del interés jurídico de los pueblos indígenas de **Canadá** sobre sus tierras. Siguiendo los principios generales establecidos desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras no puede ser cedido o alienado más que a la Corona Federal, después de lo cual puede transmitirse a la Corona Provincial (suponiendo una cesión fuera de los territorios) como título de la Corona, libre de toda carga. En diciembre de 1997, el Tribunal Supremo de Canadá emitió una decisión innovadora, reafirmando su primera declaración decisiva sobre el contenido del título aborígen sobre las tierras en Canadá. En la Sentencia *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*¹⁸⁹, el Tribunal describe el alcance que el párrafo 35(1) de la *Ley Constitucional de 1982* otorga a la protección del título aborígen, define la manera en que puede establecerse el título aborígen y expone los criterios que justifican un perjuicio a un título aborígen. El párrafo 35(1) tiene por objeto reconocer que los pueblos indígenas ocupaban América del Norte antes de la colonización y conciliar su presencia anterior con la afirmación de la soberanía de la Corona. En el párrafo 194 de la sentencia, se enuncia que una reivindicación debe incorporar un modo de vida tradicional de la sociedad indígena afectada. Si se trata de una cuestión del uso de los territorios por parte de los pueblos indígenas para establecer sus pueblos, para trabajar las tierras, para ir a su trabajo, para pescar, para celebrar sus ceremonias religiosas y para otros fines, entonces, estos usos del territorio pueden ejercerse de manera contemporánea e intemporal. Además, en el párrafo 199, se precisa que “*si los pueblos indígenas siguen ocupando y utilizando el territorio considerado en el marco de su modo de vida tradicional, necesariamente se sigue que este territorio tiene una importancia fundamental para ellos*”. Así, la sentencia

¹⁸⁸ Artículo de Aymar Nyenyezi Bisoka titulado “Burundi: resistencias campesinas al acaparamiento de tierras” in *État des résistances dans le Sud : Les mouvements paysans*, ed. CETRI-Syllepse, 2013, p.36

¹⁸⁹ Véase <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1569/index.do>

Delgamuikw contiene una afirmación básica de la existencia del título aborigen en Canadá y del hecho de que está protegido por la Constitución.

En la sentencia *Alexkor Limited y Otro c. The Richtersveld Community y Otros de 14 de octubre de 2003*¹⁹⁰, el Tribunal Constitucional de **Sudáfrica**, se pronunció a favor de la restitución de las tierras ancestrales a la comunidad de Richtersveld, y juzgó que “*es importante recordar que, a diferencia del Common Law, el derecho indígena no está escrito. Se trata de un sistema legal conocido por toda la comunidad, practicado y transmitido de generación en generación. Es un sistema legal con sus propios valores y normas*” (§ 53). El tribunal concluye en este sentido que “*El carácter real del título detentado por la comunidad de Richtersveld sobre la tierra en cuestión era un derecho de posesión común en virtud del derecho indígena. El contenido de este derecho incluía el derecho a la ocupación exclusiva y al uso de la tierra afectada por parte de los miembros de la comunidad. La comunidad ostentaba el derecho a utilizar el agua, a utilizar la tierra para apacentar al ganado y cazar, y a explotar los recursos naturales del suelo y del subsuelo. En consecuencia, se sigue que antes de la anexión la comunidad tenía un derecho de posesión sobre la tierra afectada bajo los términos del derecho indígena*” (§ 62).

En su sentencia sobre *Samatha Vs. State of Andhra Pradesh and Ors* (1997), el Tribunal Supremo de **India** se expresó a favor de los derechos de los pueblos tribales sobre sus recursos naturales contra las concesiones mineras otorgadas por el Estado a compañías privadas.

Vista la importancia de los derechos a la tierra, al territorio y al agua en el acceso a los recursos naturales para los pescadores tradicionales y agricultores, hay que citar dos sentencias que les son favorables. En su sentencia sobre *S. Jagannath Vs. Union of India and Ors* (1996), el Tribunal Supremo de **India** afirmó los derechos de los pescadores tradicionales a acceder al mar y a los derechos de los agricultores locales a la tierra y al agua contra las actividades de la industria de la gamba. En el asunto *Kenneth Georga* (2007), el Alto Tribunal de la Provincia de Cabo de la Esperanza (**Sudáfrica**) forzó al gobierno a revisar su legislación sobre los recursos marinos para garantizar que su explotación beneficie a las comunidades locales de pescadores tradicionales, y no a la pesca de exportación¹⁹¹.

¹⁹⁰ Véase <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2003/18.html>

¹⁹¹ Para mayor información sobre estas sentencias, por favor véase *El derecho de los pueblos a la autodeterminación...*, op. cit., pp. 46 y 47.

V. HACIA UN RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA TIERRA PARA LOS CAMPESINOS

Como acabamos de ver (cf. capítulo III.A), el derecho a la tierra está reconocido para ciertos grupos de los llamados vulnerables: explícitamente para los pueblos indígenas; y bajo el prisma de la igualdad con los hombres y de la no discriminación para las mujeres. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como los Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación y sobre el derecho a la vivienda han insistido en múltiples ocasiones en la necesidad de un reconocimiento del derecho a la tierra (cf. capítulo III.A). Dicho esto, si bien se pueden interpretar también ciertas disposiciones de los instrumentos internacionales en este sentido, el derecho a la tierra como tal no está codificado en el derecho internacional. Sin embargo, se trata de una apuesta vital para los campesinos. Esta es la razón por la que frente a las violaciones graves y masivas de sus derechos humanos, el principal movimiento internacional de familias campesinas, *La Vía Campesina* se ha implicado en un proceso para definir los derechos de los campesinos¹⁹². En junio de 2008, tras siete años de debates internos, adoptó su propia Declaración sobre los Derechos de las Campesinas.

Este paso impulsó una dinámica ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU de la que se ocupa este documento y actualmente se inclina por un proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Campesinos (véase más adelante). Este proceso está apoyado por una gran coalición de organizaciones campesinas, representadas por La Vía Campesina (LVC), pero también por otros movimientos como la Federación Internacional de Movimientos de Adultos Rurales Católicos (FIMARC)¹⁹³.

¹⁹² Para mayor información en este sentido, véase Christophe Golay, “Los derechos de los campesinos”, CETIM, septiembre de 2009, http://www.cetim.ch/es/documents/cuaderno_5a.pdf

¹⁹³ Creada en 1964 y representada en 60 países con sus 500.000 adherentes, la FIMARC es una organización internacional compuesta por agricultores y habitantes de zonas rurales que se agruparon entorno a movimientos u organizaciones implicadas en las cuestiones sociales y políticas y también en la formación y la educación así como en las acciones de desarrollo rural sostenible, <http://www.fimarc.org/>

A) Proyecto de Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos

Después de dos estudios¹⁹⁴ confiados por el Consejo de Derechos Humanos¹⁹⁵ a su órgano de expertos (Comité Asesor) este órgano ha hecho suyo un proyecto de *Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos*¹⁹⁶. En efecto, el Comité Asesor, constatando las violaciones masivas en relación con los campesinos y los fallos en el derecho internacional, recomendó al Consejo de Derechos Humanos que adoptara “un instrumento internacional sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales” para protegerlos mejor, y anexó a su estudio un proyecto de Declaración¹⁹⁷. Respondiendo favorablemente a esta recomendación, el Consejo de Derechos Humanos creó un grupo de trabajo intergubernamental de composición ilimitada para examinar el proyecto de Declaración en cuestión¹⁹⁸. El artículo 4 de dicho proyecto trata específicamente sobre el derecho a la tierra y al territorio. En este capítulo, nos vamos a centrar sólo en este artículo.

Para empezar, este artículo del proyecto de *Declaración sobre el derecho de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales*¹⁹⁹ precisa que: “1. Los campesinos tienen derecho a poseer tierras, a título individual o colectivo para su vivienda y sus cultivos” (art. 4.1). También precisa que “Los campesinos y su familia tienen derecho a trabajar su propia tierra y a obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios” (art. 4.2)

El párrafo 3 de este artículo consagra el derecho “a trabajar las tierras no utilizadas de las que dependen para su subsistencia y a disponer de esas tierras”. Se trata de una reivindicación esencial de los campesinos sin tierra que cuenta con centenares de millones en el mundo. Si su deseo fuera concedido, podrían dedicarse a una actividad económica no sólo para alimentarse y satisfacer sus necesidades, sino también para proveer de productos alimenticios a otras personas.

¹⁹⁴ Tratan respectivamente sobre “la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación” y sobre “la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, y sobre todo las mujeres, en particular los pequeños agricultores implicados en la producción de productos alimenticios y/u otros productos agrícolas que provienen directamente de la tierra, de la pesca tradicional, de la caza o de la cría”. Los estudios definitivos sobre estos dos temas fueron presentados respectivamente en la 16ª y la 19ª sesión del Consejo de Derechos Humanos (cf. A/HRC/16/40 y A/HRC/19/75).

¹⁹⁵ Para saber más sobre el tema, véase “El Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos”, ed. CETIM, Ginebra, http://www.cetim.ch/es/documents/cuaderno_1.pdf

¹⁹⁶ Cf. § 44 de la Resolución 13/4 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada por unanimidad el 24 de marzo de 2010.

¹⁹⁷ Estudio definitivo del Comité Asesor ya citado, A/HRC/19/75.

¹⁹⁸ Cf. Resolución 21/19 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada por 23 votos a favor, 9 en contra y 15 abstenciones. Hay que subrayar que la 1ª sesión del Grupo de Trabajo se reunió en julio de 2013 y durante su 26ª sesión, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó su mandato (véase resolución 26/26, adoptada por 29 votos a favor, 5 en contra y 13 abstenciones).

¹⁹⁹ Grupo de Trabajo intergubernamental del Consejo de Derechos Humanos de composición no limitada sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, 1ª sesión, 15-19 de julio de 2013.

El párrafo 4 subraya el derecho de los campesinos “a administrar y preservar los bosques y las zonas pesqueras y a obtener beneficios.” Además de la producción alimentaria, constituye un elemento importante también si se tiene en cuenta el rol indispensable jugado por los campesinos en la protección del medio ambiente.

Una de las originalidades e importancias de este proyecto de Declaración, es que preconiza la función social de la tierra y prohíbe los latifundios²⁰⁰: “Los campesinos tienen derecho a beneficiarse de la *reforma agraria*. No deben permitirse los latifundios. **La tierra debe cumplir con su función social**. Se deben aplicar límites de propiedad en la tenencia de la tierra cuando sea necesario con el fin de asegurar un acceso equitativo a las tierras.” (el destacado es nuestro, art. 4.6) La reforma agraria (o la repartición de tierras fértiles) es una reivindicación universal de todos los campesinos del mundo. Ya se prevé en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.2.a). Aunque este Pacto, que entró en vigor en 1976, sea jurídicamente vinculante y que los Estados se hayan comprometido solemnemente en este sentido en las cumbres mundiales, en muchos países, la reforma agraria no se hace siempre realidad. El reconocimiento de la función social de la tierra permitiría justamente frenar las especulaciones y obstaculizar el acaparamiento de tierras a gran escala. Esta es la razón por la que este párrafo reviste una importancia capital para los campesinos.

La seguridad de tenencia constituye otra reivindicación elemental de los campesinos y se menciona en su párrafo 5: “Los campesinos tienen derecho a una tenencia de tierras segura y a no ser desalojados por la fuerza de sus tierras y territorios. No debería procederse a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.”

Este proyecto de Declaración subraya también que: “Los campesinos tienen derecho a participar en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la aplicación y el seguimiento de cualquier proyecto, programa o política que afecte a sus tierras y sus territorios” (art. 2.4). El derecho a participar en la toma de decisiones ya se observa en numerosos instrumentos internacionales legalmente vinculantes como los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos. El ejercicio del derecho a la autodeterminación, que no afecta sólo a la creación de Estados, tiene un aspecto nacional que a menudo es negligido. Se trata del “derecho de todo ciudadano a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos a todos niveles”²⁰¹.

Como acabamos de ver, aunque se mencione el derecho de posesión, el acento recae sobre la función social y el uso colectivo de la tierra así como sobre la seguridad de tenencia. Estos dos aspectos se encuentran en el núcleo de las reivindicaciones campesinas. Al ser muy problemática la elevación de la propiedad privada

²⁰⁰ Vastas propiedades destinadas a la agricultura que pueden ser cultivadas o no, según lo que desee su (o sus) propietario(s).

²⁰¹ Para mayor información sobre este tema, véase *El derecho a la autodeterminación de los pueblos*, op.cit. p.22.

a norma absoluta y sin límite en este contexto, examinaremos en detalle estos dos aspectos en los siguientes capítulos.

B) De la propiedad privada a la función social de la tierra

Como lugar de vida (de vivienda, de actividades económicas, sociales, culturales, religiosas...), las tierras superficiales son un lugar irremplazable en la existencia de la humanidad. Esta es la razón por la que son objeto de todas las codicias. Este fenómeno viene reforzado por la multiplicación por siete de la población mundial en un tiempo apenas superior a un siglo. Desde el neolítico, la conquista de las tierras (sobre todo las fértiles) ha sido el objetivo principal de los soberanos (emperadores, reyes, príncipes...) para amasar riquezas y extender sus dominios. En este contexto, pueblos enteros, incluso países, con sus poblaciones, podían ser propiedad de un soberano y, en este sentido, podían ser vendidos o cambiar de soberano en función de alianzas o conquistas.

1. Origen de la propiedad privada de la tierra

Según la época, el espacio y la organización social de los pueblos, la gestión de la tierra y los territorios ha tomado distintas formas y ha sido siempre un reto importante para toda comunidad humana²⁰². No es fácil hacer un inventario de las formas de gestión, dado que está ligada a la historia de cada pueblo/comunidad y puede ser extremadamente compleja²⁰³. Pero para simplificar, algunas comunidades han priorizado el uso colectivo de la tierra y continúan preconizándolo (pueblos indígenas por ejemplo): para ellos la venta de la “madre tierra” es inimaginable²⁰⁴. Mientras, otros (entre otros lugares en Europa occidental) han instaurado progresivamente la propiedad privada como norma principal y la han exportado a sus colonias²⁰⁵. Por otra parte, “la invocación del 'derecho de tenencia', o *ius nullius*, otorgando un derecho al primer ocupante sobre un 'bien personal'” sirvió como “justificación legal (...) para legalizar la apropiación colonial de tierras que habían sido decretadas vírgenes.”²⁰⁶

El origen de la propiedad inmobiliaria se atribuye “a la época neolítica, con la construcción de las primeras viviendas permanentes y el cierre de los primeros jardines de cabañas privados.”²⁰⁷ En Europa, la propiedad privada de la tierra se institucionalizó en la Grecia antigua, a partir de la formación de las ciudades-

²⁰² Está claro que en ciertas partes del mundo hay personas/comunidades que viven sobre el curso del agua (ríos, lagos o mar), pero no están totalmente desconectadas de la tierra.

²⁰³ La gestión de las tierras agrícolas tiene una historia de diez mil años y ha evolucionado de manera distinta según las regiones, cf. Marcel Mazoyer y Laurence Roudart, *Histoire des agricultures du monde... op. cit.*

²⁰⁴ Véase entre otros el célebre discurso del Jefe Seattle dirigido en 1854 al gobierno de los Estados Unidos, en el que expresaba su negativa a vender los territorios indios, http://www.philo5.com/Textes-references/ChefSeattle_CommentPouvez-vousAcheter18540000.htm

²⁰⁵ Hay que dejar claro que aún existen en Europa propiedades colectivas (estatales o comunales), pero la tendencia sigue evolucionando hacia una mayor privatización del suelo.

²⁰⁶ Daniel Bensaïd, in *Les dépossédés, Karl Marx, les voleurs de bois et le droit des pauvres*, ed. La Fabrique, París, 2007, p. 22.

²⁰⁷ Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, *Histoire des agricultures du monde... op. cit.*, p. 336.

Estado, y se extendió “por medio de la conquista a una buena parte de Europa y del Norte de África.”²⁰⁸

Desde la época romana, se han desarrollado numerosas legislaciones complejas²⁰⁹ sobre distintos aspectos jurídicos de la propiedad -como el derecho a recoger los frutos del bien (*fructus*), el derecho a usar (*usus*) o el derecho a disponer, es decir a destruirlo en todo o en parte, modificarlo, o cederlo a un tercero (*abusus*)²¹⁰.

Dicho esto, la concepción romana del derecho a la propiedad privada no era universal en el Imperio Romano (resistieron los estratos culturales autóctonos) y sobre todo, esta se desmoronó con el hundimiento del Imperio Romano de Occidente. El derecho germánico comunitario volvió a ser norma en la mayor parte de los territorios europeos (desde el siglo V).

Si se considera la historia de la humanidad a largo plazo y en todos los continentes, las concepciones anti-individualistas (hostiles a la concepción romana del derecho de propiedad privada) han dominado durante mucho tiempo. La propiedad privada según del derecho romano debe ser visto probablemente como un paréntesis en la historia humana resucitada progresivamente en Europa occidental por la emergencia de informes sociales capitalistas, que triunfan a partir del siglo XIX. Así las cosas, parece que esta concepción se extiende hoy en día al planeta entero y es la norma que lo rige. Este fenómeno se ha acelerado ciertamente a partir de la caída del bloque soviético (1989-1990).

Según Jean-Jacques Rousseau, la propiedad nace “desde el instante en que un hombre tuvo necesidad de la ayuda de otro; desde que se advirtió que era útil a uno solo poseer provisiones por dos, la igualdad desapareció, se introdujo la propiedad, el trabajo fue necesario y los bosques inmensos se trocaron en risueñas campiñas que fue necesario regar con el sudor de los hombres.”²¹¹ Para él, la propiedad privada se encuentra en la base de las desigualdades:

“Si seguimos el progreso de la desigualdad a través de estas diversas revoluciones, hallaremos que el establecimiento de la ley y del derecho de propiedad fue un primer término; el segundo, la institución de la magistratura; el tercero y último, la mudanza del poder legítimo en poder arbitrario; de suerte que el estado de rico y de pobre fue autorizado por la primera época; el de poderoso y débil, por la segunda; y por la tercera, el de señor y esclavo, que es el último grado de la desigualdad y el término a

²⁰⁸ Ídem. Pero este proceso habría afectado menos a las comunidades celtas, germánicas, escandinavas y eslavas.

²⁰⁹ Visto el vínculo con la tierra y los recursos naturales, las patentes sobre seres vivos (protegidos por la propiedad intelectual) han tomado una dimensión absurda actualmente que “rompe con el esquema de la propiedad a secas”, como indica con preocupación “el economista liberal moderado” Daniel Cohen (cf. Daniel Bensaid, op. cit., p. 68). Véanse también en este sentido las publicaciones del CETIM sobre la cuestión, bajo el ángulo de los derechos humanos, *El derecho a la salud* (2006) y *Los derechos culturales* (2013), http://www.cetim.ch/es/publications_brochures.php

²¹⁰ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Propri%C3%A9t%C3%A9>

²¹¹ J.-J. Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, traducido por Ángel Pumarega, Madrid 1923.

que conducen en fin todos los otros, hasta que nuevas renovaciones disuelven por completo el gobierno o le retrotraen a su forma legítima.”²¹²

En una serie de artículos publicados en *Rheinische Zeitung* en 1842 a propósito de un proyecto de ley sobre la propiedad del bosque discutido en la Dieta renana (Alemania), Karl Marx se rebela contra la desposesión de los pobres y opone el derecho de uso a la propiedad privada: “ciertos objetos de propiedad no pueden, por su naturaleza, adquirir, en ningún caso, el carácter de propiedad privada (...) y dependen, a través de su esencia elemental y su existencia contingente, del derecho de ocupación; estos objetos dependen, en consecuencia, del derecho de ocupación de la clase que, excluida por este derecho de cualquier otra propiedad, ocupa en la sociedad civil la misma posición que estos objetos en la naturaleza.”²¹³ Dicho de otra manera, el reconocimiento de un derecho absoluto a la propiedad privada se opone al derecho “imprescriptible” de los pobres al bien común ofrecido por la naturaleza.

El manifiesto del partido comunista²¹⁴ erige en programa político “la abolición de la propiedad privada”, no “la abolición de la propiedad en general, sino la abolición de la propiedad burguesa”.

Las reflexiones de Marx-Engels emergen en la era industrial en la que, por ejemplo en Inglaterra, el pequeño campesinado se ve desposeído masivamente de sus tierras en beneficio de los grandes propietarios (los *landlords*): “2.000 de ellos poseían propiedades muy vastas que iban de 100.000 a 400.000 hectáreas, que cubrían totalmente la tercera parte del país” y se encuentra reducido “al salariado agrícola, a la mendicidad, al éxodo hacia las ciudades, al asalariado industrial o a la emigración hacia las colonias de población.”²¹⁵

La Revolución Francesa (1789), dirigida contra el poder absoluto de los señores y los eclesiásticos, también es una revuelta del campesinado. Aunque esta revolución haya permitido el desmantelamiento de “la gran propiedad de los señores laicos y eclesiásticos”²¹⁶, sobre todo aprovechó el reforzamiento de la propiedad burguesa, esa clase pujante que reclamaba “un mejor lugar”²¹⁷ en el poder.

En nuestros días, es la promoción (o el no cuestionamiento) del título de propiedad privada absoluta y sin límite sobre el territorio (tanto en las zonas rurales como en las urbanas) lo que plantea numerosos problemas y pone en peligro el disfrute de los derechos humanos para cientos de millones, incluso, miles de millones de seres humanos: Algunas personas ven bien la sacralización del derecho a la propiedad privada y que se erija al rango del derecho fundamental (véase más adelante).

²¹² Ídem, p. 45.

²¹³ Citado por Daniel Bensaïd, op. cit., p. 22.

²¹⁴ Redactado por Karl Marx y Friedrich Engels y publicado en Londres en febrero de 1848.

²¹⁵ Hay que subrayar que el período de desposesión de los campesinos en Inglaterra se desplegó entre los siglos XVI y XIX, cf. Marcel Mazoyer y Laurence Roudart, *Histoire des agricultures du monde... op. cit.*, p. 342.

²¹⁶ Ídem, p. 344.

²¹⁷ Cf. http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/R%C3%A9volution_fran%C3%A7aise/140733

2. La propiedad privada y los derechos humanos

El derecho y la totalidad de las reglas establecidas en una sociedad dada son producto de una relación de fuerzas y de compromiso entre las personas que componen dicha sociedad. Como acabamos de ver, según el espacio, la época y la organización social, la propiedad privada puede ser la norma o puede estar prohibida. Históricamente, “La noción de derecho a la propiedad se remonta a los primeros escritos filosóficos que llevaron a la Declaración de Derechos Humanos y del Ciudadano, redactada durante la Revolución Francesa, y a la Bill of Rights (Declaración de Derechos) de los Estados Unidos. Hoy en día, mucho tiempo después de que esta noción emergiera, en el siglo XVIII, la clasificación del derecho a la propiedad como derecho humano continúa suscitando controversia.”²¹⁸

Desde un punto de vista de los derechos humanos, se reconoce el derecho a la propiedad en el artículo 17 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**²¹⁹ : “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.” Puede entenderse que esta disposición general sobre el derecho a la propiedad trata del derecho a la tierra. Como ya se ha mencionado, este texto está influido por la Declaración de Derechos Humanos y del Ciudadano (1789) que clasifica la propiedad entre los “derechos naturales e imprescriptibles del hombre” (art. 2)²²⁰. Ahora bien, esta concepción “absolutista del derecho de propiedad, que se elaboró durante la Revolución Francesa como reacción al Antiguo Régimen (el cual, es cierto, había multiplicado la sumisión por lo que se refiere a la tierra, en beneficio sobre todo de la Iglesia y de los señores) debe ser revisada según las exigencias sociales actuales.”²²¹

Dicho esto, y siempre desde el punto de vista de los derechos humanos, el derecho a la propiedad no debe ser discriminatorio²²² y no puede ser absoluto. En efecto, la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**²²³ confiere el “derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros” sin ninguna discriminación (art. 5.d.v). Si este

²¹⁸ Christophe Golay, Ph.D., y Ioana Cismas, “Avis juridique: Le droit à la propriété sous l’angle des droits humains”, publicado por la Academia de Derecho Internacional y Derechos Humanos (Ginebra) y Derechos y Democracia (Canadá).

²¹⁹ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

²²⁰ http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/D%C3%A9claration_des_droits_de_l'homme_et_du_citoyen/117119

²²¹ Véase entre otros el artículo de Nicolas Bernard y Pascale Thys titulado “Socialiser’ le foncier en le soustrayant au jeu de la spéculation”, publicado in *La terre est à nous! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, ed. AITEC-COREDEM-RITIMO, Paris, marzo de 2014, p. 22.

²²² “Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos prohíben toda distinción, exclusión, restricción o cualquier otro trato diferenciado en el seno de una comunidad específica -así como entre las comunidades- que no se justifican y que comprometen el goce de los derechos humanos por todas y todos en base al principio de igualdad.”, véase *El derecho a la autodeterminación*, ed. CETIM, Ginebra, junio de 2011, <http://www.cetim.ch/es/documents/bro13-discrim-A4-es.pdf>.

²²³ Adoptada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965 en vigor desde el 4 de enero de 1969.

principio se aplica al pie de la letra en el contexto en que algunas personas o entidades privadas dispongan de miles, incluso millones de hectáreas de tierras, harían falta varios planetas para satisfacer la necesidad en tierras de todos y cada uno. En su último artículo, el difunto Albert Jacquard explica esta paradoja con claridad:

*“Así pues, no sorprende que la mayor parte de las constituciones hagan figurar el derecho de propiedad en la lista de los Derechos Humanos. Se trata de garantizar la estabilidad del marco en el seno del cual se construyen las personas. Inicialmente, la propiedad evocada por este derecho era la de los bienes útiles para la vida cotidiana o para mantener la cohesión social. El campo de la apropiación se ha alargado progresivamente y se ha alejado de los que la legitimaban. Muchas sociedades han completado el derecho de uso mediante el derecho de transmisión bajo la forma de herencia; así, la apropiación se extendió más allá de la sucesión de las generaciones. Llevada a su término, este proceso no puede desembocar, en un universo limitado, más que a un bloqueo generalizado por agotamiento de los bienes aún disponibles.”*²²⁴

El derecho a la propiedad no puede ser absoluto si se tiene en cuenta el interés general. Esto es lo que explica la posición de algunos Estados que buscan limitar la posesión de las tierras con el fin de dejar un margen de maniobra apreciable a los colectivos públicos para la construcción de infraestructuras como por ejemplo carreteras, escuelas, hospitales... pero también de viviendas sociales o cooperativas agrícolas. A título de ejemplo, en **Cuba**, tras las reformas agrarias llevadas a cabo en 1959 y 1963, la propiedad sobre la tierra se limitó a 65 hectáreas y fue distribuida a “los que la trabajan”²²⁵. Esta es la razón por la que, por otra parte, los tratados regionales en materia de derechos humanos han puesto un límite a este derecho. Así, el artículo 21 de la **Convención Americana de Derechos Humanos** estipula que: “*Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*”²²⁶ El artículo 1 del Primer **Protocolo de la Convención Europea de Derechos Humanos**²²⁷ subraya que: “*Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la*

²²⁴ Citado por Charlotte Mathivet in *La terre est à nous! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, ed. AITEC-COREDEM-RITIMO, Paris, marzo de 2014, pp. 11 y 12.

²²⁵ Informe de Misión del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/7/5/Add.3, 3 de marzo de 2008, § 32.

²²⁶ Adoptada en San José (Costa Rica) el 22 de noviembre de 1969.

²²⁷ Adoptado en París, el 20 de marzo de 1952 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1998 (texto enmendado según las disposiciones del Protocolo n° 11).

*reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas.” La **Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos**²²⁸ va en el mismo sentido: “Estará garantizado el derecho a la propiedad. Este solamente podrá ser usurpado en el interés público o general de la comunidad y de conformidad con las disposiciones de las leyes adecuadas.” (art. 14)*

Por lo general, las legislaciones nacionales también van en este sentido, incluso si en la práctica algunos dirigentes estatales se apropian de tierras públicas y/o las malvenden a las sociedades transnacionales²²⁹ bajo el pretexto de desarrollo económico (concesiones mineras, construcción de embalses, proyectos turísticos...). Aún mejor, algunos Estados han incluido en su legislación nacional la función social de la tierra (ver más adelante).

3. La función social de la tierra

La función social de la tierra postula la necesidad de poner límites a la propiedad privada que no puede ser absoluta. De Aristóteles a Léon Duguit, pasando por Santo Tomás y Augusto Comte, cada uno a su manera y según el contexto de su época han subrayado esta necesidad²³⁰.

En la historia reciente, la revuelta campesina ha sido la que ha permitido, por primera vez, incluir la función social de la tierra en la **Constitución mexicana** en 1917. Aunque esta siga estando en vigor, su artículo 27 -que prevé “la organización y la explotación colectiva en el seno de las comunidades y otras entidades organizadas bajo la forma de *ejido*, a saber un régimen especial de tierra comunal”²³¹ – ha sido modificado varias veces y se han suprimido las referencias “a la reforma agraria y a la dotación o restitución de tierra en beneficio de las poblaciones indígenas”²³².

Después, varios Estados latinoamericanos como Brasil, Colombia o Perú incluyeron este principio en sus constituciones. Aunque en estos países la práctica no sea siempre conforme a sus leyes, conviene mencionar como ejemplo la **Constitución Brasileña** de 1988²³³ que estipula que: “la propiedad privada atenderá su función social” (art. 5. 22 XXIII). Se trata de la propiedad tanto en zonas urbanas como rurales: “La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. (...) La función social se cumple

²²⁸ Adoptado el 27 de junio de 1981 en Nairobi (Kenya) durante la 18ª Conferencia de la Organización de la Unidad Africana, entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

²²⁹ A título de ejemplo, entre 2003 y 2010, la familia real Al Khalifa de Bahrein se apropió o transfirió a intereses privados “65 km2 de tierras públicas (por un valor superior a 40 mil millones de dólares, sin retribución al tesoro público.” (véase el artículo de Joseph Schecla titulado “Les terres du Printemps arabes”, publicado in *La terre est à nous! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, ed. AITEC-COREDEM-RITIMO, Paris, marzo de 2014, p. 76.

²³⁰ Para mayores precisiones, por favor véase el artículo de Nicolas Bernard y Pascale Thys ya citado, p. 23.

²³¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

²³² Véase el artículo de Akuavi Adonon titulado “Le droit étatique mexicain et les populations indigènes: fonction de reconnaissance ou fonction d’intégration », <http://droitcultures.revues.org/187>

²³³ Véase la traducción de la OMPI, http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=218272

cuando la propiedad rural atiende, simultáneamente, según los criterios y los grados de exigencia establecidos en la ley, a los siguientes requisitos: 1. aprovechamiento racional y adecuado; 2. utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y preservación del medio ambiente; 3. observación de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo; 4. explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores.” (art. 182 y 186). Además, la Constitución de Brasil prohíbe el embargo de tierras a los pequeños propietarios a causa de deudas: “La pequeña propiedad rural, así definida en la ley, siempre que sea trabajada por la familia, no será objeto de embargo por el pago de deudas derivadas de su actividad productiva, debiendo regular la ley los medios de financiar su desarrollo” (art. 5.24).

En Europa, la **Constitución Italiana** vigente²³⁴ limita la propiedad privada sobre las tierras: “Con el fin de llevar a cabo una explotación racional del suelo y establecer relaciones sociales de igualdad, la ley impone obligaciones y limitaciones a la propiedad inmobiliaria privada, fija límites a su extensión según las Regiones y las zonas agrícolas, favorece e impone la bonificación de tierras, la transformación de grandes dominios y la reconstitución de unidades de producción. Ayuda a los pequeños y medianos propietarios.” (art. 44) También subraya la función social de la propiedad privada: “La ley reconoce y garantiza la propiedad privada y determina los modos de adquisición, disfrute y los límites para asegurar su función social y hacerla accesible a todos.” (art. 42)

La **Constitución Alemana** vigente²³⁵ preconiza no sólo la propiedad privada colectiva de las tierras y los recursos naturales sino también los medios de producción: “El suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden ser situados bajo un régimen de propiedad colectiva o de otras formas de gestión colectiva por una ley que fije el modo y el monto de la indemnización.” (art. 15)

En el continente asiático, las revoluciones china y vietnamita han hecho posibles las reformas agrarias por medio de la expropiación de grandes propiedades de tierra, la colectivización de tierras y la creación de cooperativas²³⁶, permitiendo la propiedad individual a los campesinos de estos dos países. A título de ejemplo, en **Vietnam**, aunque la tierra siga siendo propiedad del Estado²³⁷, “los campesinos han obtenido el derecho a heredar, transferir, arrendar e hipotecar sus derechos de uso de las tierras. En 1999, más de 10 millones de hogares habían recibido sus certificados de uso de las tierras, lo que representa un 87% de los

²³⁴ Adoptada el 27 de diciembre de 1947, cf. Constitución de la República Italiana. Oficina de Informaciones Parlamentarias, archivos y publicaciones del Senado (Senato della Repubblica).

²³⁵ “Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, adoptada el 23 de mayo de 1949, traducida por los Profesores Dr. Karl-Peter Sommermann y Dr. Ricardo García Macho

²³⁶ *Land Governance in Asia: Understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context*, by Antonio B. Quizon, International Land Coalition, 2013, p. 10, <http://www.landcoalition.org/en/publications/land-governance-asia>

²³⁷ Según el artículo 53 de la Constitución Vietnamita, versión revisada el 28 de noviembre de 2013, “Tierras, recursos hídricos, recursos minerales, recursos marinos y del espacio aéreo, otros recursos naturales y propiedad dirigidas o invertidas en el Estado, son bienes públicos, propiedad de todo el pueblo, y representadas y dirigidas uniformemente por el Estado”, <http://en.vietnamplus.vn/Home/The-Constitution-of-the-Socialist-Republic-of-Vietnam/20141/45126.vnplus>

hogares y un 78% de las tierras agrícolas del Vietnam”, sabiendo que la media de estas tierras era sólo de 2,5 ha en 1960²³⁸.

Por lo que se refiere a la Constitución de *China*²³⁹, esta consagra la “economía socialista de propiedad colectiva de las masas trabajadoras”, también sobre las tierras: “La tierra, en el campo y los alrededores, y además, la que pertenece, según la ley, al Estado, es propiedad colectiva; las tierras destinadas a la construcción de viviendas, las parcelas individuales y los campos de la montaña también son de propiedad colectiva.” (art. 10)

En África, conviven dos sistemas jurídicos (el consuetudinario y el moderno): “En algunos países, más del 90% de las transacciones relativas a las tierras siguen rigiéndose por sistemas jurídicos consuetudinarios y las decisiones y reglas establecidas por dichos sistemas son legalmente reconocidos como válidos y vinculantes por sus usuarios. El resultado observado es una gran distancia entre los sistemas jurídicos nacionales formales y las reglas que gobiernan las realidades vividas por la mayoría de los ciudadanos de estos países.”²⁴⁰ A título de ejemplo, la ley sobre las tierras (*Ley de Tierras*, 1997) de *Mozambique* estipula que “toda persona que vivan o trabaje en una determinada parcela durante diez años de buena fe tiene un derecho automático, 'derecho de uso y beneficio', sobre ese terreno y puede registrar las tierras de la comunidad como tales, formalizando así los derechos consuetudinarios comunitarios. Las comunidades pueden continuar administrando y dirigiendo sus tierras según la costumbre, con la condición de que dichas prácticas no contravengan la constitución nacional.”²⁴¹ Por lo que se refiere a la Constitución de este país, el artículo 109 prevé que: “La propiedad de la tierra pertenece al Estado. La tierra no puede ser vendida ni cedida, ni puede ser hipotecada u objeto de embargo. Como medio universal para la creación de riqueza y de bienestar social, todos los mozambiqueños tienen derecho al uso y disfrute de las tierras.” Siempre es el Estado el que fija “las condiciones bajo las cuales puede ser utilizada y apreciada la tierra. El derecho de uso y beneficio de la tierra debe ser otorgado a personas individuales o sociedades, teniendo en cuenta su objeto social o económico.” (art. 110)²⁴²

A nivel internacional, la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*²⁴³ reconoce la función social de la propiedad, entre los que se encuentra la tierra, y menciona las formas de posesión de la tierra que garantizarían los derechos de propiedad iguales para todos. Así, su artículo 6 estipula que “*El progreso y el desarrollo en lo social exigen la participación de todos los*

²³⁸ *Land Governance in Asia: Understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context*, by Antonio B. Quizon, International Land Coalition, 2013, pp. 27 y 28.

²³⁹ La Constitución de la República Popular de China de 1982 y sus enmiendas hasta 2004, http://www.china-informations.com/guide/constitution-de-la-republique-populaire-de-chine_3258.html

²⁴⁰ *Statutory recognition of customary land rights in Africa: An investigation into best practices for lawmaking and implementation*, by Rachael S. Knight for the Development Law Service FAO Legal Office, FAO, Roma, 2010, p. 3.

²⁴¹ Ídem, Executive summary, p. X.

²⁴² http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=206607#LinkTarget_3055

²⁴³ Proclamada por la Asamblea General de la ONU el 11 de diciembre de 1969 [Resolución 2542 (XXIV)].

miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil, y el establecimiento, de conformidad con los derechos humanos y las libertades fundamentales así como con los principios de justicia y de función social de la propiedad, de modos de propiedad de la tierra y de los medios de producción que excluyan cualesquiera formas de explotación del hombre, garanticen igual derecho a la propiedad para todos y creen entre los hombres condiciones que lleven a una auténtica igualdad”.

Como conclusión a este capítulo, se puede decir que, si bien el título de propiedad privada sobre la tierra puede proteger los derechos individuales o colectivos de las comunidades y/o pueblos indígenas en ciertos contextos y países como acabamos de ver (véase capítulo IV.B), estos también pueden mostrarse vulnerables en otros contextos, incluso debilitados como se señala en el caso de los pueblos indígenas de Camboya (véase más arriba). En efecto, como remarca el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, la cuestión tiene múltiples facetas y depende de múltiples factores. Por ejemplo, “la creación de un mercado de derechos de propiedad puede hacer que los especuladores dejen las tierras sin producir para mantenerlas como inversión, lo que hace que la productividad disminuya y también que aumente la carencia de tierras entre los pobres de las zonas rurales.”²⁴⁴ En el mismo orden de ideas, la atribución de títulos de propiedad puede producir efectos indeseables, incluso altamente problemáticos “a menos que sea transparente y se vigile atentamente (...) si se basa en el reconocimiento de la propiedad oficial, y no en los derechos de los usuarios de tierras, el proceso de adjudicación de títulos podrá confirmar la distribución desigual de las tierras y en la práctica dar como resultado una contrarreforma agraria.”²⁴⁵ Esta es la razón por la cual el Relator defiende sobre todo la limitación de las ventas de tierras con el objetivo de proteger a “los pequeños agricultores para que no se vean presionados a ceder sus tierras (...) los derechos de uso de las tierras comunales” y “preservar las formas comunales de gestión de la tierra.”²⁴⁶ En este contexto, las medidas a favor de la seguridad de tenencia y el reconocimiento de los derechos de uso sobre las tierras parecen una alternativa viable en contextos en los que el título de propiedad individual no constituye una solución mejor.

C) Seguridad de tenencia

Aunque no pueda sustituir totalmente una reforma agraria digna de este nombre y según los contextos, la seguridad de la tenencia (*secure tenure* en inglés) constituye una condición esencial para los campesinos, no sólo para su derecho a la alimentación o al trabajo sino también para su derecho a la vivienda. También es esencial en las zonas urbanas frente a las especulaciones inmobiliarias y las expulsiones. Esta es la razón por la que los órganos de protección de los derechos humanos de la ONU han desarrollado una jurisprudencia rica en este sentido bajo el prisma del derecho a la vivienda, pero refiriéndose a menudo a la tierra ya que

²⁴⁴ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya citado, A/65/281, § 19.

²⁴⁵ Ídem, § 17.

²⁴⁶ Ídem, § 20.

la propiedad del suelo es indispensable para que se respete el derecho a la vivienda. En este capítulo, presentaremos las medidas preconizadas por los órganos de derechos humanos de la ONU y la FAO.

1. ONU

Para el *CODESC*, una vivienda será conforme al derecho internacional si se garantiza en todo momento, entre otras, la seguridad legal de la tenencia, incluida una protección legal contra la expulsión²⁴⁷. En su Observación General n° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada²⁴⁸, el CODESC identificó siete factores comunes, siendo el primero la seguridad jurídica de la tenencia. Mientras que la seguridad de la tenencia toma formas diversas, incluido el alquiler (público y privado), el alojamiento, el arrendamiento, la ocupación por parte del propietario, la vivienda prioritaria y los asentamientos irregulares, también se refiere a la seguridad de los derechos sobre los territorios. El CODESC sobre todo puso el acento en la situación de las personas sin tierra subrayando que la falta de acceso a la tierra usurpa fundamentalmente la realización de su derecho a una vivienda adecuada. El CODESC destaca que “*los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho*” (el destacado es nuestro). El CODESC añade que “*En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política*”. Este enfoque pone en evidencia que la realización del derecho a una vivienda adecuada implica necesariamente la garantía por parte del Estado del acceso a la tierra y también de la seguridad inmobiliaria para los campesinos sin tierra. Además de su Observación General n° 4, el CODESC, en su Observación General n° 7, defiende una justificación legal contra las expulsiones forzosas *sea cual sea el régimen de ocupación*: “todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamientos u otras amenazas.”²⁴⁹

Por lo que se refiere a la Sra. Raquel Rolnik, la antigua *Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda*, en los *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas* que publicó en su último informe²⁵⁰, subraya la importancia de la “seguridad de la tenencia”, es decir, “un conjunto de relaciones con respecto a *la vivienda y a la tierra*, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda

²⁴⁷ Citado in *El derecho a la vivienda*, ed. CETIM, Ginebra, agosto de 2007, p. 6, http://www.cetim.ch/es/publications_logement.php?currentyear=&pid=

²⁴⁸ Observación General N°4 sobre el derecho a una vivienda adecuada. Adoptada el 13 de diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales., § 8(a) sobre la seguridad legal de tenencia y § e) relativo a la facilidad de acceso.

²⁴⁹ Observación General N° 7 sobre el derecho a la vivienda (art. 11.1): expulsiones forzadas, 20 de mayo de 1997, § 1.

²⁵⁰ A/HRC/25/54, 30 de diciembre de 2013.

adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas” (§ 5) Según ella, “La noción de derechos legítimos de tenencia abarca un ámbito mayor que el de los conceptos convencionales de propiedad privada, e incluye múltiples formas de tenencia derivadas de diversos sistemas de tenencia” (§ 5). Defendiendo la promoción de la función social de la propiedad, exhorta a los Estados a actuar contra las especulaciones y la infrautilización de las tierras: “*Los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían promover el acceso de los pobres de las zonas urbanas a una vivienda segura [...] adoptando medidas para luchar contra la especulación y la infrautilización de tierras, viviendas y edificios privados*” (§ 5). Para la Relatora Especial, se deben imponer límites a la propiedad privada “con el fin de promover los intereses sociales y el bienestar general” y los Estados deberían reconocer “la función social de la tierra, entre otras cosas mediante la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de las facultades de expropiación en aras del bien público, la legislación sobre prescripción adquisitiva, y la planificación urbana en la que se determinan los espacios de uso público y de protección ambiental.” (§ 42).

En cuanto a los **Principios básicos y directrices de la ONU sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo**²⁵¹, contienen medidas protectoras del derecho al acceso a la tierra: “*Para garantizar un grado máximo de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos para todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados deberían adoptar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra*” (§ 25 destacado por nosotros). Además, se subraya que “*Antes de cualquier decisión sobre el inicio de un desalojo, las autoridades deben demostrar que el desalojo es inevitable y corresponde a los compromisos internacionales de derechos humanos que protegen el bienestar general*” (§ 40). Además, estos principios estipulan que: “*Cualquier decisión relacionada con los desalojos debe anunciarse por escrito en el idioma local a todas las personas afectadas, con suficiente antelación. El aviso de desalojo debe contener una justificación detallada de la decisión, en particular sobre: a) la ausencia de alternativas razonables; b) todos los detalles de la alternativa propuesta; y c) cuando no hay alternativas, todas las medidas adoptadas y previstas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de los desalojos. Todas las decisiones definitivas deben ser objeto de un examen administrativo y judicial. Se debe garantizar a las partes afectadas el acceso oportuno a la asistencia letrada, gratuita en caso necesario*”. (§ 41) Finalmente, el párrafo 46 recomienda “*el acceso de observadores neutrales, en particular observadores nacionales e internacionales, a petición de éstos, para garantizar la transparencia y el cumpli-*

²⁵¹ Elaborados por el primer Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, el sr. Miloon Kothari, cf. Anexo I del informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18, 11 de junio de 2007.

miento de los principios internacionales de derechos humanos durante la ejecución de cualquier desalojo”.

El principio n° 2 de los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y las Propiedades a Refugiados y Desplazados*, llamados “Principios Pinheiro”²⁵², dispone que: “Todas las personas refugiadas y desplazadas tienen derecho a que se les restituya cualquier **vivienda, tierra y/o bien** del que hayan sido privados de manera arbitraria o ilegal, o a recibir una compensación por cualquier vivienda, tierra y/o bien que sea materialmente imposible restituirles, tal como orden un tribunal independiente e imparcial” (el destacado es nuestro). En virtud de este principio n° 2, “los Estados deben privilegiar el derecho a la restitución como recurso en caso de desplazamiento y como elemento clave de la justicia reparadora. El derecho a la restitución existe en tanto que derecho distinto, sin perjuicio de que las personas refugiadas o desplazadas con derecho a la restitución de su vivienda, sus *tierras* o sus bienes puedan tener un retorno efectivo o no. “ (el destacado es nuestro)

En la misma línea, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*²⁵³, a través del principio 21, estipulan que “*Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones*”. Así, se precisa que la propiedad y las posesiones dejadas por las personas desplazadas deben ser protegidas contra la destrucción, la apropiación, la ocupación o la utilización arbitraria e ilegal. Finalmente, el principio 29(2) establece que: “Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”

2. FAO

Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*²⁵⁴ pretenden aportar una seguridad de la tenencia y un acceso equitativo

²⁵² Adoptados por la antigua Subcomisión de la protección y promoción de derechos humanos de la ONU, en agosto de 2005.

²⁵³ Basados en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional en materia de derechos humanos, estos Principios Rectores fueron elaborados por el Representante del Secretario General de la ONU sobre las personas desplazadas en su propio país (para mayor información en este sentido, por favor, véase *Los desplazamientos internos*, ed. CETIM, Ginebra, abril de 2007, http://www.cetim.ch/es/publications_depl-bro5.php?currentyear=&pid=).

²⁵⁴ Fueron aprobadas por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012 durante su 38ª sesión (extraordinaria). Estas directrices deberían ser completadas “por otra serie de directrices sobre las inversiones agrícolas responsables en el contexto de la seguridad alimentaria y de la alimentación, que están siendo examinadas y discutidas por el Comité en este momento”, cf. editorial de Olivier de Schutter y Raquel Rolnik para la obra colectiva de AITEC-COREDEM-RITIMO *La terre est à nous...* op. cit., p. 16.

a la tierra, la pesca y los bosques, con el fin de eliminar el hambre y la pobreza, mantener el desarrollo sostenible y mejorar la gestión del medio ambiente²⁵⁵.

Los objetivos de estas Directrices se enumeran como sigue:

“1. Mejorar la gobernanza de la tenencia proporcionando orientación e información sobre las prácticas internacionalmente aceptadas para los sistemas por conducto de las cuales se regulan los derechos de uso, gestión y control de la tierra, la pesca y los bosques; 2. contribuir a la mejora y a la elaboración de los marcos de políticas así como los marcos jurídicos y organizativos a través de los cuales se regulan los derechos de tenencia sobre dichos recursos; 3. aumentar la transparencia y mejorar el funcionamiento de los sistemas de tenencia; 4. fortalecer las capacidades y el funcionamiento de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de los pescadores, y de los usuarios de los bosques, los pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos que tienen interés en la gobernanza de la tenencia, así como promover la cooperación entre los actores mencionados.”

El Principio 3.1. de estas Directrices les dice a los Estados que deberían “*dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos*”. Apoyándose en este marco, estos principios estipulan que los Estados deberían “*salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzados que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional*”. (Principio n° 3.2)

Las **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** de la FAO²⁵⁶ preconizan la protección de la propiedad de la tierra, el derecho a heredar y la reforma agraria. Así, su Directriz n° 8.10 sobre la tierra establece que: “*Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer la tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas*

²⁵⁵ <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

²⁵⁶ Directrices adoptadas en la 127ª sesión del Consejo de la FAO, noviembre de 2004, <http://www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.HTM>

*pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.*²⁵⁷

²⁵⁷ <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/Y7937S03.htm#ch2.8.2>

CONCLUSIÓN

A la vista del análisis hecho en esta publicación, el reconocimiento internacional del derecho a la tierra para los campesinos es una necesidad imperiosa, ya que los campesinos son los garantes de la seguridad alimentaria y de la realización del derecho a la alimentación, en particular en los países en desarrollo donde se producen hasta el 80% de los alimentos consumidos localmente. Pero al mismo tiempo y paradójicamente, el 80% de los cerca de mil millones de personas que sufren hambre viven en zonas rurales, y de ellas la mitad son familias campesinas. Estas personas son víctimas de violaciones de sus derechos elementales como la alimentación y la vida, por no hablar de otros. Esto amenaza a la seguridad alimentaria mundial y afecta a todo el mundo. Es decir, se trata de un tema vital para la humanidad.

Las instancias de la ONU (el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, la FAO, la Asamblea General de la ONU...) han subrayado muchas veces la necesidad de reforzar la protección y la realización de los derechos humanos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales. Como ya se ha dicho más arriba, los mecanismos de vigilancia de la ONU en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y Relator Especial sobre el derecho a la vivienda) defienden un reconocimiento del derecho a la tierra y la necesidad urgente de proceder a una reforma agraria. Las jurisprudencias (a nivel nacional, regional e internacional) citadas en esta publicación también van en este sentido. La Asamblea General de la ONU declaró 2014 el año internacional de la agricultura familiar.

Además, en el momento en que se tiene en cuenta el hecho de que los campesinos juegan un papel determinante en la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, también se puede medir mejor su aportación en estos campos. Ahora bien, sin la tierra, los campesinos se encuentran desprovistos.

Además, hoy en día parece evidente que la lógica productivista agroalimentaria ha fracasado en su pretensión de “alimentar a la humanidad”, ya que en gran medida ella es la responsable no sólo de la infraproducción alimentaria (además, de mala calidad), del despilfarro (recursos naturales, energéticos y alimenticios), de las enfermedades causadas por la mala calidad de los alimentos (por no hablar de las epidemias que regularmente se dan en la cría intensiva), sino también de la contaminación y de la destrucción del medio ambiente. Por otro lado, la humanidad ya habría sobrepasado su huella ecológica²⁵⁸ ya que “el día del exceso”

²⁵⁸ “La huella ecológica es un indicador del impacto ambiental, generado por la demanda humana que se hace de los recursos existentes en los ecosistemas del planeta relacionándola con la capacidad ecológica de la Tierra de regenerar sus recursos. Representa el área de tierra o agua ecológicamente productivos (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) e idealmente también el volumen de aire necesarios para generar recursos y además para asimilar los residuos producidos por cada

se adelanta cada año unos cuantos meses y la humanidad está viviendo a crédito sobre la tierra²⁵⁹

Según Jan Douwe Van Der Ploeg, está claro que la solución reside en la *reagricolización* frente a las crisis alimentaria, agrícola y medioambiental. Tras sus estudios empíricos desplegados a lo largo de 40 años en varios países europeos y de manera irrefutable, describe, apoyándose en cifras, la viabilidad de la agricultura campesina y de la reagricolización de Europa. Para él, la agroindustria no tiene futuro ya que ignora el factor “naturaleza” en el proceso de producción y que su organización, a pesar de las apariencias, sigue siendo muy frágil:

*“La industrialización pasa por destruir capital ecológico, social y cultural. Además, las formas de producción y de las empresas introducidas se muestran extremadamente frágiles. (...) Como la producción agrícola está desconectada de los ecosistemas locales, la industrialización implica superponer a la naturaleza factores de crecimiento artificiales y, en consecuencia, su marginalización, incluso, a un cierto plazo, su eliminación.”*²⁶⁰

Evidentemente no es el caso de la agricultura campesina ya que esta “*permite formas de coproducción entre el hombre y la naturaleza viva que interactúan con el mercado, hacen posible la supervivencia y crean expectativas de futuro*”²⁶¹. Dicho esto, según J. D. Van Der Ploeg, el campesinado no puede sobrevivir sin su autonomía. El derecho a la tierra es justamente una condición indispensable para obtener dicha autonomía.

Concretamente, el derecho a la tierra debe comprender la redistribución de tierras (las reformas agrarias), basarse en la función social de la tierra frente a la propiedad privada absolutista, alentando el derecho de uso colectivo, y garantizar la seguridad de la tenencia.

El reconocimiento internacional del derecho a la tierra para los campesinos representaría una contribución importante de la ONU a la tendencia mundial de valorar más el potencial de los campesinos y las campesinas y a apoyarlos con mayor firmeza. Este reconocimiento contribuirá mucho a la realización y la promoción de los derechos humanos de los campesinos, y también jugará un papel preventivo contra las violaciones de estos derechos.

población determinada de acuerdo a su modo de vida, de forma indefinida.”
es.wikipedia.org/wiki/Huella_ecológica

²⁵⁹ http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/earth_overshoot_day/

²⁶⁰ J. D. Van Der Ploeg, *Les paysans du XXI^e siècle*, op., cit., pp. 31 y 25.

²⁶¹ Ídem, p. 51.