**Contribución al Borrador de Observación General No 26 (2021) sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales**

Estos comentarios fueron elaborados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) como contribución a la consulta sobre el primer borrador de la Observación General No 26 (2021) sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el CELS destacamos la importancia de esta Observación General que, una vez aprobada, se constituirá en una herramienta crucial para la defensa y protección de derechos.

El acceso a la tierra es condición necesaria para la garantía de derechos humanos fundamentales como el derecho a la vivienda, al trabajo, a la alimentación, entre otros. Por eso los Estados tienen la obligación de garantizar que todas las personas puedan acceder a este bien. La tierra es esencialmente un bien inmueble y, por lo tanto, atado a las lógicas del mercado inmobiliario, tanto urbano como rural. Este mercado está cada vez más atravesado por lógicas especulativas y financieras a nivel global, que hacen que el acceso a la tierra sea cada vez más dificultoso para los sectores de ingresos medios y bajos. Por eso consideramos que la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la tierra supone necesariamente implementar medidas que intervengan en este mercado para evitar que la tierra quede sometida a estas lógicas expulsivas.

Esta Observación General responde a la necesidad histórica de contar con mejores estándares para la protección de los grupos y comunidades que habitan las zonas rurales y periurbanas, como los campesinos, indígenas, quilombolas, grupos dedicados a la agricultura familiar, la pesca y ganadería en pequeña escala y a modos de producción y subsistencia alternativos a las lógicas del mercado extractivista y agroexportador. También es un instrumento fundamental para la protección de la población urbana que lucha por el acceso al suelo en contra de dinámicas expulsivas asociadas a la valorización de la tierra urbana, que con frecuencia resulta en desalojos forzosos. Además de estar más expuestos a la violencia, estos grupos tienen menores recursos para acceder a la justicia y reivindicar su derecho a la tierra. Proteger el amplio acceso a la tierra y los modos alternativos de producción trae, a su vez, beneficios para toda la sociedad al promover usos más sustentables, la producción de alimentos más sanos y menor degradación ambiental.

A partir de estas consideraciones, presentamos en este documento algunos elementos que creemos deberían ser incluidos en esta interpretación sobre las obligaciones que emanan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que impactan en las posibilidades de acceder a un bien esencial como la tierra.

1. **Derecho al trabajo**

Además de los artículos 1, 2, 11 y 12 del PIDESC, esta Observación General debería incluir expresamente entre los derechos dependientes del acceso a la tierra el derecho al trabajo (artículos 6 y 7 del Pacto). Ese nexo[[1]](#footnote-1) pone en juego el derecho de familias y comunidades a trabajar, en zonas rurales y territorios periurbanos, su propia tierra o tierra no utilizada de la que dependa para su subsistencia[[2]](#footnote-2), obteniendo productos agrícolas, criando ganado, recolectando y pescando en esos territorios.

De acuerdo con la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos, elles tienen una relación específica con la tierra y la naturaleza que incluye trabajar la tierra por cuenta propia, en familia a través de otras formas de organización del trabajo en pequeña escala, produciendo alimentos u otros productos agrícolas tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidando al entorno natural local y los sistemas agroecológicos. Las comunidades indígenas que trabajan la tierra también pueden considerarse abarcadas en el concepto como comunidades campesino-indígenas. Estas formas de trabajo muchas veces no reciben el reconocimiento y protección del Estado y se ven amenazadas por la expansión del modelo de agricultura industrial.

Lenguaje sugerido:

Parr. 1: “El acceso a la tierra es indispensable para la efectividad de varios derechos enunciados en el Pacto, en particular los derechos a una alimentación, agua y vivienda adecuadas como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, así como el derecho a la salud y la protección contra la discriminación que contienen varios de los derechos reconocidos en el Pacto. **También está vinculado al derecho al trabajo en las zonas rurales y en territorios periurbanos donde se producen principalmente alimentos (...).”**

Parr. 8: “El objetivo de la presente observación general es aclarar las obligaciones específicas contenidas en el Pacto en relación con la tierra, en particular en lo que respecta a los artículos 1, 2, **6, 7,** 11 y 12, y especialmente con la protección de la tenencia de la tierra y los derechos de los usuarios de tierras (...)”

Nuevo párrafo 11 bis: “**La inseguridad en la tenencia de la tierra y la falta de medidas de reconocimiento y protección de los modos de producción de la agricultura, ganadería y pesca en pequeña escala significan también una amenaza al derecho al trabajo y a condiciones de trabajo dignas.** Cuando la pérdida de acceso a los recursos productivos reduce los ingresos y las prestaciones de seguridad social son insuficientes, varios derechos del Pacto pueden correr peligro, como los derechos a la alimentación y al acceso a la atención de la salud o a servicios sociales que requieren el pago de una contribución”

Parr. 19. “Los Estados partes deben reconocer y respetar el acceso a la tierra de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, dado que el acceso seguro a recursos productivos como la tierra es fundamental para hacer efectivo su derecho a la alimentación y su derecho a la vivienda **y al trabajo**. Necesitan un acceso seguro a un lugar en el que vivir y realizar actividades económicas **productivas ~~del sector formal~~, ~~así como~~ incluyendo** trabajos domésticos”.

Parr. 31. “Los Estados partes deben disponer de salvaguardias y políticas para proteger los derechos legítimos de tenencia, en particular los que contribuyen a la protección del derecho **al trabajo y a** un nivel de vida adecuado, reconocido**s** en **los** artículo**s 6, 7 y** 11 del Pacto, de los riesgos que podrían derivarse de las transacciones de derechos de tenencia a gran escala. Las inversiones (...)”

1. **Derecho a la tierra**

El texto debe incluir con claridad los problemas que genera un sistema basado en el monocultivo a gran escala, ya que no solo es un factor que contribuye a la competencia por la tierra cultivable sino que también genera su deterioro. La mayoría de los Estados no cuentan con la legislación ni los mecanismos de control suficientes para prevenir el daño ambiental que genera la degradación de la tierra por estas prácticas. Hoy en día, donde antes había comunidades campesinas hoy hay grandes desiertos de monocultivos o de tierra improductiva por haber sido agotadas sus propiedades.

Es importante que esta Observación General refuerce la importancia del reconocimiento a formas de tenencia de la tierra basadas en las costumbres y haga hincapié en la seguridad jurídica de esta tenencia más allá de la ley escrita. Además es necesario reforzar la idea de que la protección de la tenencia de la tierra no puede apuntar únicamente a la titulación sin considerar las prácticas consuetudinarias.

Celebramos que esta observación general considere las formas en las que el derecho a la tierra juega un rol en las ciudades. Sin embargo, creemos que es necesario que el documento tenga en cuenta que la división entre zonas urbanas y rurales no es repentina sino que se da en un continuo. Por eso también creemos que es necesario que esta observación reconozca las particularidades de los periurbanos. En estos territorios, que es donde se produce una gran parte de los alimentos que se consumen en las ciudades, el derecho a la tierra se ve afectado no solo por las presiones de un modelo de agronegocio concentrado sino también por la expansión de las ciudades. En los países en desarrollo las ciudades se expanden espacialmente a un ritmo 3.5 veces mayor que el crecimiento de su población[[3]](#footnote-3). La transformación en la tierra alrededor de las ciudades afecta especialmente a quienes viven en asentamientos informales o tienen otras formas precarias de tenencia ya que sus terrenos se vuelven deseables para el desarrollo inmobiliario lo que en muchos casos lleva a su desalojo.

Si bien la Observación menciona en algunas instancias, como el párrafo 30, los problemas que genera la acumulación y especulación de tierras, creemos que es necesario reforzar la importancia de que los Estados regulen estas prácticas. La política fiscal es uno de los principales elementos que tienen los Estados para regular este tipo de externalidades negativas, por lo que sugerimos tener en cuenta los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Estos Principios y Directrices son el producto de un proceso de tres años de construcción y validación conjunta de estándares normativos y directrices de política para el caso de América Latina y el Caribe, pero que puede ser escalado a nivel global. Son el resultado del trabajo de 7 organizaciones de la sociedad civil y de una investigación exhaustiva de fuentes normativas y de otras fuentes complementarias como investigaciones

de instituciones internacionales. Se nutrieron también de los invalorables aportes recibidos por diversos canales, en especial mediante diálogos nacionales, temáticos y regionales orientados a la discusión pública y abierta del texto del documento.[[4]](#footnote-4)

Además del lenguaje abajo, sugerimos que se agregue como jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.[[5]](#footnote-5) Este caso brinda más detalle sobre las características que debe tener el proceso de deslinde de tierras especialmente cuando este proceso incluye terceras partes.[[6]](#footnote-6)

Lenguaje sugerido:

Parr 2: “En las ciudades, la competencia entre los distintos grupos por el acceso a la tierra y el control sobre ella se ve exacerbada por la gentrificación de ciertas zonas urbanas y por la financierización de los mercados inmobiliarios, que fomentan la especulación y la inflación. En las zonas rurales, la competencia por la tierra cultivable obedece a una combinación de crecimiento demográfico, urbanización, **~~y~~** expansión de las zonas urbanas, a la presión ejercida por los proyectos de explotación a gran escala, **el modelo de producción basado en el monocultivo a gran escala** y al uso de la tierra con fines turísticos y de otra índole. **En los periurbanos de las ciudades se entrelazan la competencia de los grupos propios del ámbito urbano y el rural por lo que es necesario que los Estados generen políticas específicas para estas áreas** (...)”

Parr 9: “(...)Por lo general, en las zonas rurales **y en algunos periurbanos** las casas se construyen en la misma parcela destinada a fines de producción. Por ello, la pérdida de esa tierra suele afectar al derecho a la vivienda, al derecho a la alimentación o al acceso al empleo.

Parr 10: “El Comité considera que unas reformas agrarias eficaces destinadas a lograr el acceso equitativo a la tierra **que sea apta para el desarrollo** asegurarán la efectividad del derecho a una alimentación adecuada (...)”

Parr 15: “ En primer lugar, debe prestarse una atención específica a los grupos que, como los pueblos indígenas, los pescadores tradicionales, y los pastores o las poblaciones rurales sin tierra **y las comunidades rurales con tierra pero sin seguridad jurídica**, dependen del acceso a tierras comunales o a bienes comunitarios para recoger leña, agua o plantas medicinales, o para cazar o pescar de forma ocasional. (...) Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia a todos los usuarios legítimos de la tierra, en particular a los que dependen de regímenes colectivos o comunales de uso de la tierra **y a los usuarios legítimos de la tierra que no cuentan con títulos o instrumentos escritos y cuya tenencia se basa en costumbres**.

Parr 23: (...) Las leyes y políticas deben proteger a los pueblos indígenas del riesgo de que el Estado **o terceros que actúen con su aquiescencia o tolerancia** usurpe**n** sus tierras, por ejemplo para el desarrollo de proyectos industriales o para inversiones a gran escala en producción agrícola. (...)

Nuevo párrafo 30 bis: **Los Estados deben utilizar todo el potencial recaudatorio, redistributivo y regulatorio del impuesto a la propiedad inmueble, la captación de plusvalías y otros instrumentos fiscales de gestión territorial como la adopción de catastros multipropósito y el fortalecimiento del cobro de impuestos diferenciales sobre la propiedad de la tierra improductiva de modo que desincentive las prácticas especulativas con la propiedad inmueble y se facilite así el acceso a la tierra, tanto en ámbito rural como en el ámbito urbano, y promover el desarrollo de espacios más compactos, y por lo tanto más sostenibles.[[7]](#footnote-7)**

Parr 31: (...) El Comité recomienda que los Estados consideren la promoción de **~~una serie de~~** modelos de producción e inversión que no provoquen desplazamientos a gran escala en las tierras**~~, por ejemplo mediante iniciativas de cooperación con los titulares de derechos de tenencia locales~~**.**En este sentido deben priorizar políticas destinadas a reforzar a productores locales y abastecer a los pueblos cercanos, a fin de evitar desplazamientos y desalojos forzosos. Las producciones a gran escala que afecten o modifiquen el territorio deben contar con la consulta previa libre e informada de las comunidades afectadas.**

Parr 33: Por consiguiente, los Estados deben aprobar leyes y políticas que garanticen que los programas de concesión de títulos de propiedad no se apliquen únicamente para apoyar la venta de tierras y la mercantilización de la tenencia de la tierra. Sin esas leyes o normativas, la concesión de títulos para el reconocimiento de formas de tenencia consuetudinarias preexistentes puede generar más conflictos en lugar de más claridad, y reducir la seguridad en lugar de mejorarla. **La protección de la tenencia de la tierra no puede estar sujeta ni apuntar únicamente a la titulación conforme a las leyes occidentales sin considerar las prácticas consuetudinarias. En las instancias judiciales y administrativas en las que se reclame la protección del derecho a la tierra se deben considerar y proteger esas formas de tenencia de usuarios legítimos que no cuentan con titulación o documentos escritos en la misma medida que aquellos que sí lo tienen.**

1. **Acceso a la justicia**

Si bien este borrador contiene referencias a los estándares de acceso a la justicia para sectores rurales, campesinos e indígenas, creemos que los mismos se pueden fortalecer. Es necesario que los Estados destinen recursos materiales específicos para garantizar el acceso a la justicia de estos sectores. En los procesos judiciales y administrativos se debe tener una especial consideración y atención a los derechos de los sectores menos favorecidos tomando en cuenta la información previa que poseen, la distancia a la que viven de los centros judiciales o administrativos y los derechos cuya vigencia reclaman.

En nuestro trabajo hemos visto como muches campesines pierden procesos judiciales y no tienen acceso a instancias de revisión porque los plazos para solicitar dicha revisión son muy cortos y no cuentan con la información y los recursos económicos suficientes para hacerlo. En consecuencia, queda firme una sentencia que no admite revisión fuera de los estrechos márgenes que impone la legislación procesal. Esto podría ser agregado en la sección V sobre reparaciones.

Lenguaje sugerido:

Parr. 56: El acceso a la justicia es fundamental; los Estados partes deberán garantizar que, incluso en las zonas remotas y en las zonas rurales, esta sea accesible y asequible, en particular para los grupos desfavorecidos y en condiciones de vulnerabilidad. **Los Estados partes deben garantizar que las poblaciones más alejadas reciban información completa sobre sus derechos, sobre espacios de acompañamiento y asesoramiento técnico específico, sobre recursos legales disponibles y sobre procedimientos judiciales y administrativos. La comunicación que se haga entre los órganos del Poder Judicial y las comunidades debe darse en un lenguaje claro, entendible y accesible, que garantice el respeto de la diversidad lingüística, tanto mediante la contratación de intérpretes lingüísticos y culturales, como a partir de políticas de formación dentro del Poder Judicial. Debe asegurarse a las comunidades un plazo adecuado para defender sus derechos.**

**Nuevo párrafo 56 bis: Quienes deban decidir en procesos judiciales o administrativos que involucren el derecho a la tierra deben visitar el territorio cuya tenencia está en disputa o discusión. Se recomienda contar con equipos de profesionales que trabajen en itinerancia por las comunidades más alejadas para facilitar el acceso a la justicia. Las y los operadores judiciales deben tener una perspectiva integral en todos los casos en que estén en juego otros derechos como el de la alimentación, la vivienda y el hábitat digno, el trabajo, la salud, la vida digna.**

**Nuevo párrafo 56 ter: Los Estados deben adoptar una mirada interdisciplinaria sobre los conflictos por el derecho a la tierra, que permita comprender y traducir al lenguaje legal las distintas formas de habitar el territorio según la cultura de cada pueblo. Esto incluye comprender su modelo productivo, que impacta directamente en el vínculo con el medio ambiente y la extensión del territorio que necesita una comunidad para vivir. Los Estados deben garantizar que en los procesos judiciales y administrativos existan diversos medios probatorios capaces de reflejar la diversidad cultural en el vínculo con la tierra. En aquellas jurisdicciones en las que existan pueblos originarios, los organismos judiciales y administrativos que deban proteger sus derechos deben contar con equipos especializados en la materia, tanto en lo legal como cultural.**

1. **Pesticidas**

Tal como fue expresado por los relatores especiales de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación y sobre productos tóxicos, existe un vacío en el marco de protección de los derechos humanos con respecto a los pesticidas ya que no hay ningún tratado global que regule a la gran mayoría de ellos a lo largo de todo su ciclo vital.[[8]](#footnote-8) Creemos que esta Observación General puede servir para contribuir a cerrar ese vacío.

Lenguaje sugerido:

Parr 29: (...) Los Estados partes también deben velar por la protección de los derechos legítimos de tenencia en todos los procesos asociados a la transmisión de derechos de tenencia existentes, incluidas las transacciones voluntarias o involuntarias resultantes de inversiones, políticas de concentración parcelaria u otras medidas de reajuste y redistribución en materia de tierras. **Los estados también deben proteger a las poblaciones que viven en estos territorios del uso de pesticidas y regular su uso. Los organismos públicos de control deben brindar información actualizada y transparente sobre el uso de pesticidas a toda la población. La legislación sobre los niveles de uso de pesticida permitidos deben ser constantemente actualizados en base a investigaciones sobre el impacto en la salud y el medio ambiente.**

Parr 42: (...)Los Estados partes deben velar por que los inversores domiciliados en otros países que inviertan en tierras agrícolas en el extranjero no priven a las personas o comunidades de acceso a la tierra o a recursos generados por esta de los que dependan para su subsistencia **o las afecten mediante el uso o comercialización de pesticidas.**

1. **Defensores de Derechos Humanos**

Proponemos incorporar una formulación similar a la que se encuentra disponible en el Artículo 9 del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Ezcazú.[[9]](#footnote-9)

Lenguaje Sugerido:

Parr 53: (...)los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para respetar a los defensores de los derechos humanos y su trabajo, también en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la tierra, y abstenerse de imponerles sanciones penales o de tipificar nuevos delitos con el propósito de obstaculizar su trabajo. **Adicionalmente, para cumplir con su obligación de proteger, los Estados parte del Pacto deben tomar las medidas necesarias para prevenir que terceras partes interfieran con el disfrute de los derechos de los defensores de derechos humanos y tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de derechos humanos puedan sufrir.**

1. Reconocido en la última frase del párrafo 9 del borrador. [↑](#footnote-ref-1)
2. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales Art. 4.2 y 4.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. UN Habitat 2020 Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\_2020\_report.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. Principios de Derechos Humanos en la política fiscal. Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\_de\_Derechos\_Humanos\_en\_la\_Politica\_Fiscal-ES-VF-1.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. Caso disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\_400\_esp.pdf [↑](#footnote-ref-5)
6. En su párrafo 98 la sentencia dice que “El Estado debe asegurar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y, por tanto, debe: a.- deslindar las tierras indígenas de otras y otorgar título colectivo de las tierras a las comunidades; b.-“abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio”, y c.- a su vez, garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar y usar efectivamente su territorio y recursos naturales, así como de ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Principios de Derechos Humanos en la política fiscal. Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\_de\_Derechos\_Humanos\_en\_la\_Politica\_Fiscal-ES-VF-1.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21306 [↑](#footnote-ref-8)
9. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\_es.pdf [↑](#footnote-ref-9)