Bogotá (Col), 27 de julio de 2021

Respetados relatores

**RODRIGO UPRIMNY**

**MICHAEL WINDFUHR**

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas**

**Asunto: Comentarios a la Observación general No. 26 (2021), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales**

Desde la Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales- PRODETER, una organización no gubernamental de la sociedad civil dedicada a promover los derechos de las comunidades campesinas y étnicas a sus tierras y territorios en Colombia, mediante el presente escrito, dentro de la fase de la socialización de la Recomendación General sobre el Derecho a la Tierra, allegamos a ustedes algunas reflexiones con el ánimo de aportar elementos para que las recomendaciones retomen lo mejor posible las distintas aristas y problemáticas del acceso a tierras de los pobladores rurales, retomando algunos elementos introducidos en la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 17 de diciembre de 2018[[1]](#endnote-1).

Las recomendaciones que nos parecen centrales y que sugerimos revisar para lograr una mayor profundidad y desarrollo, son:

1. **Protección del derecho a la tierra y al modo de vida campesino.** Más allá de sólo proteger los derechos de la tierra a los pobladores rurales, deben protegerse el modelo de vida propio campesino con sus usos, cultura, prácticas, producción alimentaria y estructura organizativa.
2. **Prohibición o limitación del land grabbing (acaparamiento de tierras en gran escala).** En cumplimiento de estándares de empresas y derechos humanos, especialmente cuando se esté en situaciones de extrema inequidad en el acceso a tierras de los pobladores campesinos y étnicos.
3. **Vigencia de una reforma agraria.** Incluyendo otros elementos como, la protección de la agricultura familiar, la protección especial de formas organizativas y asociativas campesinas, y, la consulta previa a las comunidades campesinas de los proyectos que las afecten.
4. **Protección de función ambiental que cumplen las poblaciones rurales locales.** Reconocer a los pobladores rurales su rol protagónico en la gobernanza de las tierras y recursos naturales, y su potencial protector y restaurador.

A continuación, un breve desarrollo de cada uno de estos puntos.

1. **Protección del derecho a la tierra y al modo de vida campesino**

El derecho a la tierra y al territorio, así como a los bienes naturales, es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales; siendo tan estrecha esta relación, entre territorio y comunidades, los Estados deben garantizar el derecho de acceso a la tierra a la población rural, para la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma y tradiciones culturalmente diferenciadas, y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo digno, vivienda, alimentación adecuada, seguridad alimentaria y el mínimo vital.

Las comunidades campesinas tienen un déficit en la protección de sus derechos territoriales y a la tierra, al no haber sido reconocidos en muchos países, como una población de especial protección, a diferencia de los pueblos originarios (indígenas). La mayoría de estos pobladores rurales o comunidades locales no tienen títulos formales de propiedad de la tierra, pero sí tienen derechos de tenencia consuetudinarios o tradicionales que no están legalmente reconocidos.

En muchos territorios ocupados tradicionalmente por pueblos campesinos y como consecuencia de la ausencia del Estado, aquellos desarrollaron normas e instituciones propias con base en las cuales resuelven sus conflictos y articulan proyectos de vida en comunidad. La buena fe y la costumbre son normas generalizadas en estas regiones, en las que no se ha legalizado o formalizado la tenencia de la tierra, especialmente los considerados como bienes del Estado, pero explotados y ocupados por los campesinos bajo normas e instituciones de las comunidades las cuales han regulado las formas o maneras de acceso, transferencia, transmisión y explotación.

Los Estados deben garantizar que, en todos los procesos, procedimientos, instrumentos, legislación, políticas públicas e instituciones, la tierra no se considere sólo como un bien para transar en el mercado, sino que se reconozca su papel como bien territorial social y cultural. La tierra no puede reducirse a ser tomada solo como un recurso, como un factor para producir alimentos, generar ingresos y construir viviendas e infraestructuras, también es la base de diversas prácticas sociales, culturales y religiosas y tiene un valor superior para las comunidades rurales.

Además de los regímenes comunes de tenencia de la tierra que se basan en los derechos individuales de las personas con respecto a la tierra, heredados de la teoría de los bienes de las tradiciones románicas, los Estados deben reconocer y proteger la dimensión colectiva y consuetudinaria de la tenencia, en particular en el caso de los pueblos indígenas, campesinos y otras comunidades tradicionales que tienen una relación vital material, económica, política, cultural, ambiental y espiritual con sus tierras tradicionales, indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral.

Esto requiere la adopción de sistemas de tenencia consuetudinarios que respeten las formas de autogestión de la tierra existentes de la población campesina, la protección del uso y tenencia tradicional de las tierras sin mediar requisitos de formalización o reconocimiento legal, y el establecimiento de mecanismos efectivos de protección de los derechos a la tierra y al territorio de los pueblos campesinos, aplicando medidas en contra del desplazamiento o desalojo forzado o ilegal y dándoles prioridad en el uso colectivo de los bienes comunes naturales. Los Estados deberán ajustar su normatividad interna para incorporar estas formas alternativas del derecho a la tierra de las comunidades.

El derecho a la tierra y el territorio, está unido al derecho a acceder a una institucionalidad pertinente y eficaz, y a un sistema judicial oportuno, imparcial y especializado para la garantía y protección de los derechos asociados al acceso a la propiedad de la tierra, tenencia, bienes sociales y públicos, entre otros. Los Estados deberán crear instituciones agrarias encargadas de atender las demandas de las comunidades, con presencia en los territorios en donde se encuentren y trámites administrativos con celeridad, contar con sistemas de información que registren los derechos consuetudinarios campesinos sobre las tierras, así como una justicia agraria y ambiental especializada a la cual puedan llevar sus demandas territoriales.

Los Estados partes deben establecer leyes, políticas y procedimientos que permitan el reconocimiento de esa tenencia informal mediante procesos ágiles, participativos y efectivos. Se debe brindar apoyo a las personas y grupos desfavorecidos y marginados para utilizar esos servicios o trámites y se les debe garantizar apoyo jurídico que incluya asistencia letrada asequible y defensa judicial a favor de los campesinos, en particular para quienes viven en zonas remotas.

Las políticas de concesión de derechos de tenencia de tierras de propiedad pública a campesinos sin tierra deben tener unos objetivos sociales y ambientales generales compatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos. En muchos Estados existe una tenencia informal, a menudo debido a la excesiva complejidad de los requisitos legales y administrativos. La omisión o negligencia de los Estados en reconocer la titularidad de los derechos a la tierra y al territorio de las comunidades, no debe constituirse en una carga para estas.

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 de la FAO[[2]](#endnote-2), proponen que los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia.

Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales. Las agendas y proyectos de desarrollo, ni siquiera el deber de hacer frente al cambio climático justifica a los Estados un desalojo forzado de las comunidades rurales. Los Estados no deben afectar a comunidades con planes, programas o proyectos no consultados y concertados, sin consentimiento previo, frente a situaciones que generen riesgo de perder la tenencia de la tierra o el desconocimiento de sus derechos consuetudinarios en contexto de conflictos socio ambientales por ocupación y uso de áreas protegidas. Esto requiere también de una recomendación a los Estados sobre la necesidad de garantizar el derecho a la consulta previa y a la participación con garantías, dadas las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades campesinas, frente a todos los proyectos que las afecten, de manera similar a como ha sido reconocido a los pueblos originarios.

En conclusión, el derecho a la tierra debería contener los derechos a: i) la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra; ii) no ser despojado y, en caso de que se haya producido el despojo, a facilitar la restitución y el retorno[[3]](#endnote-3); iii) el derecho a que el modo de vida campesino sea protegido; iv) el derecho a contar con políticas diferenciadas y formas de acción afirmativa, así como a que las políticas que los afecten tengan un enfoque diferencial; y, v) el derecho emer­gente a una participación reforzada en aquellas políticas que los afecten[[4]](#endnote-4).

1. **Prohibición o limitación del land grabbing (acaparamiento de tierras en gran escala)**

El aumento de la demanda de tierras suele avivar las tensiones entre la agricultura industrial a gran escala, a menudo centrada en productos básicos de exportación, y la agricultura familiar destinada a satisfacer las necesidades de las comunidades locales. Las inversiones en tierras a gran escala corren el riesgo de vulnerar los derechos enunciados en el Pacto porque suelen afectar a un gran número de pequeños agricultores, cuyos títulos informales de uso de la tierra por lo general no son reconocidos ni protegidos por los Estados, cayendo en las lógicas de acumulación y acaparamiento de los grandes capitales, y en algunos casos, en dinámicas violentas de desplazamiento forzado y expolio.

Los Estados son responsables por omisión respecto a las vulneraciones que se den a los pueblos campesinos por parte de proyectos que practiquen land grabbing, dada su obligación de proteger a las comunidades contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Los marcos jurídicos deben evitar un aumento de la concentración de la propiedad de la tierra y de los privilegios en los regímenes de tenencia de la tierra, por lo cual los Estados pueden restringir, limitar o prohibir el acaparamiento de tierras en gran escala, más, cuando se esté en situaciones de extrema inequidad en el acceso a tierras a poblaciones rurales.

Los Estados partes deben elaborar leyes y políticas para garantizar que las inversiones en tierras se realicen de forma responsable, incluyendo el respeto a los derechos y tenencia consuetudinaria informal de los pueblos campesinos, aunque no estén reconocidos por los Estados, implementando los máximos estándares en materia de responsabilidad de empresas y derechos humanos, respecto a las obligaciones de las empresas en proteger, respetar y remediar[[5]](#endnote-5).

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, plantean que los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas, podrán estudiarse reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques[[6]](#endnote-6).

Los Estados deben establecer salvaguardas para mitigar los riesgos que podrían derivarse de las transacciones de derechos de tenencia a gran escala, entre otras: prever límites máximos a las transacciones de tierras permitidas; normas transparentes sobre la magnitud, el alcance y la naturaleza de las transacciones de derechos de tenencia permitidas; catastro social participativo actualizado; consulta previa vinculante con comunidades que puedan verse afectadas; programas de titulación y acceso a tierras preferente para poblaciones locales con mecanismos para proteger sus derechos consuetudinarios de tenencia; regímenes de condiciones en los procesos de formalización con respecto a las transacciones, división, fragmentación por un lapso de tiempo y las condiciones de usos conforme a la vocación y protección de usos tradicionales; implementación de políticas redistributivas de la tenencia y propiedad de la tierra que reestructure el latifundio a la vez de permitir un mayor acceso a las tierras por parte de las comunidades campesinas.

1. **Vigencia de una reforma agraria.**

El Estado debe garantizar las diversas formas de propiedad campesina, individual, asociativa y colectiva, comunitaria fundamentada en el respecto por la autonomía y la organización económica, social, cultural y ambiental de las comunidades rurales. Los Estados deben realizar una intervención transformadora en los territorios en las políticas y procesos de titulación de tierras, reforma agraria, formalización, dadas las situaciones socio económicas de desigualdad extrema en que se encuentran las poblaciones rurales. Deben velar por el cumplimiento efectivo de políticas y medidas que se adopten para garantizar de manera integral los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y ambientales de estas comunidades rurales.

Los Estados en sus políticas y leyes de Reforma Agraria o Reforma Rural Integral deben prever medidas adecuadas para prevenir la reconcentración de las tierras tras la reforma, como leyes que impongan límites a la propiedad de tierras, compra o expropiación por motivos de interés social o de utilidad pública con la correspondiente indemnización y establecer salvaguardias legales para proteger la tenencia colectiva y consuetudinaria de la tierra.

Los Estados deben cumplir mediante un programa de reforma agraria integral con los siguientes componentes prioritarios. i) Redistribución adecuada de la tierra, realizando profundos cambios en las estructuras de propiedad y tenencia, poniendo límite al tamaño de la propiedad, orientando el uso y la explotación racional de la tierra; ii) considerar que la producción de alimentos es una actividad de uso de interés público con la respectiva protección de la agricultura familiar; iii) mecanismos jurídicos e institucionales que hagan ágil el acceso a la tierra y al territorio, aplicando eficazmente los instrumentos legales de cada Estado; iv) Se promueva y se proteja de manera especial las formas organizativas y asociativas campesinas y sus territorios; v) Participación reforzada y derecho de consulta previa a las comunidades campesinas y rurales con consentimiento libre, previo e informado en los proyectos o decisiones que afecten su territorialidad, subsistencia o su proyecto de vida y en las negociaciones, la toma de decisiones y los procesos de gestión relacionados con la tierra.

1. **Protección de la función ambiental que cumplen las poblaciones rurales locales.**

Los Estados deben reconocer y proteger los servicios ambientales prestados por las poblaciones campesinas en el cumplimiento de su función ambiental y ecológica y su papel en la preservación de la biodiversidad y la protección y conservación de la tierra para mantener sus servicios agroecológicos a largo plazo. Igualmente se deben valorar los procesos organizativos y las apuestas de protección ambiental de los pobladores rurales que permitan acuerdos comunitarios de conservación de la riqueza ambiental, representada en fuentes hídricas, bosques, suelos, hábitats y biodiversidad, con el reconocimiento, la protección y la promoción de los usos tradicionales de la tierra y la aprobación de políticas y medidas destinadas a mejorar los medios de subsistencia de la población basados en los recursos naturales y su aprovechamiento sostenible.

Los Estados reconocerán, el conocimiento tradicional y los sistemas propios ordenamiento territorial y ambiental desde las comunidades rurales, sus sistemas de producción, y formas conservación y uso sostenible de los recursos naturales por parte de los campesinos y pueblos étnicos, e igualmente, la capacidad de gestión ambiental propia de sus áreas protegidas en los territorios de las comunidades, así como sus conocimientos tradicionales en el diseño de estrategias para la atenuación del cambio climático[[7]](#endnote-7). Garantizar el acceso a la tierra para estas comunidades bajo restricciones de usos ambientalmente sostenibles, o través de compensaciones o reasentamientos, es un punto nodal en las agendas de los Estados.

Los Estados deben priorizar y apoyar los usos de la tierra que adopten un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la conservación, restauración y el uso sostenible de la tierra y otros recursos naturales, lo cual requiere medidas específicas para apoyar a las comunidades y a las personas en la prevención y mitigación del calentamiento global, el cambio climático y la adaptación a sus consecuencias.

Las comunidades rurales pueden habitar las áreas de protección ambiental cumpliendo un papel activo en la protección de estas áreas y obteniendo lo necesario para desarrollar su plan de vida en condiciones de dignidad. Por ello, los desalojos forzados no se justifican ni siquiera para hacer frente a problemas como el cambio climático, en consideración a que las comunidades asentadas en estas áreas no son las principales causantes de la crisis climática, la sobreexplotación, erosión, perdida de los recursos y bienes naturales y ambientales, sino los actores avalados por el crecimiento económico, la agricultura tecnificada y la industrialización. El principio de justicia climática no permite que se sobrecarguen a las comunidades asentadas en estas áreas con el peso de reducir la crisis ambiental bajo el sacrificio de sus derechos territoriales, proyecto d vida, usos, costumbres y tradiciones.

Las salvaguardas, la consulta previa, el reconocimiento preferencial de derechos de uso de la tierra y el derecho a no ser expulsados y desposeídos de sus territorios de los pobladores rurales, no debe limitarse sólo a los pueblos indígenas, sino que, debe extenderse tal protección a todas las comunidades rurales. Es urgente una visión integral del ambiente, a través de un esfuerzo institucional, inter, multi y transdisciplinar y participativo de todos las pueblos, comunidades étnicas y campesinas en los procesos de conservación de los ecosistemas.

Atentamente,

**Jhenifer Mojica Florez**

**Directora de la Corporación Prodeter**

1. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 73/165. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. 17 de diciembre de 2018. Visto en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165> [↑](#endnote-ref-1)
2. Organización de las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Roma, 2012. Visto en: <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf> [↑](#endnote-ref-2)
3. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de lo srefugiados y las personas desplazadas- Principios Pinheriro. 28 de junio de 2005, 57º período de sesiones. Visto en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf> [↑](#endnote-ref-3)
4. Dejusticia. La Constitución del campesinado. Bogotá, 2020. Visto en: <https://www.dejusticia.org/publication/la-constitucion-del-campesinado/> [↑](#endnote-ref-4)
5. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar´. Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Vistos en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf> [↑](#endnote-ref-5)
6. Organización de las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Roma, 2012. Visto en: <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf> [↑](#endnote-ref-6)
7. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 73/165. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. 17 de diciembre de 2018. Visto en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165> [↑](#endnote-ref-7)