**Insumo para el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

**Comentario General sobre la Tierra**

agosto 2021

Como organizaciones que apoyan a comunidades en la defensa de sus derechos frente las amenazas de proyectos y políticas extractivas, celebramos la iniciativa del Comité de especificar las obligaciones de los Estados respecto a la tierra en el marco del PIDESC.

Hemos estudiado el borrador de la Observación General a la luz de dos situaciones concretas que acompañamos de cerca, en las cuales comunidades campesinas enfrentan retos enormes respecto al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de proyectos extractivos a gran escala en sus territorios: la potencial mina de *La Colosa* (Tolima, Colombia) y la ya instalada represa *El Quimbo* (Huila, Colombia).

Encontramos, particularmente relevante, el énfasis que hace la Observación General respecto a la función social del derecho de propiedad en términos de las garantías de derechos humanos[[1]](#footnote-1), así como el reconocimiento de la necesidad de promover grandes reformas estructurales relacionadas al derecho a la tierra por parte de los Estados, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del PIDESC[[2]](#footnote-2)

Sin embargo, al leer el Comentario a la luz de los obstáculos concretos que enfrentan las comunidades campesinas en Colombia, identificamos algunos puntos críticos donde el Comité podría fortalecer la orientación que provee a los Estados, y así apoyar las luchas de las comunidades y sus aliados en la defensa de sus derechos en virtud del Pacto.

En el presente escrito, ofrecemos recomendaciones respecto a cuatro puntos principales:

1. Relacionar de forma más explícita la situación de los derechos de los/as campesinos/as y la Declaración (UNDROP).
2. Reconocer que hay que desafiar la aproximación tradicional al derecho a la propiedad con reformas legislativas que favorezcan la función social de la tierra.
3. Reconocer específicamente la naturaleza de las amenazas sistemáticas a derechos por parte de los proyectos de desarrollo de mediana y gran escala.
4. Ampliar el alcance respecto del vínculo y las limitaciones a la participación en el contexto de la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales
5. **Relacionar de forma más explícita la situación de los derechos de los/as campesinos/as y la Declaración (UNDROP).**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) es un nuevo pero importante instrumento de interpretación y guía sobre las obligaciones de derechos humanos de los Estados respecto de estos grupos, definidos por su distintiva relación sociocultural y dependencia con la tierra[[3]](#footnote-3). La Observación General debe incorporar la UNDROP de forma más explícita a través del texto, y no solamente en un párrafo especifico a final del documento. Esta incorporación constituiría un avance significativo en comunicarles a los Estados la importancia de reconocer a los campesinos/as como un grupo particular con una relación distintiva con la tierra, por lo cual requieren protecciones especiales para el goce pleno de sus derechos en virtud del PIDESC.

**Ediciones propuestas:**

Se debe hacer referencia a la UNDROP a largo del texto para asegurar una interpretación coherente entre los instrumentos. Por ejemplo, se podría citar la UNDROP en el texto o notas de pie de pagina de los párrafos 10 y 18:

10. “…como se indica en el párrafo 8.1 de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional *y en los artículos 4.h y 19 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*.”

18. “...la toma de decisiones y los procesos de gestión relacionados con la tierra, como se indica en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (párr. 3B.6) *y en la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* *(arts.10, 11).*”

De igual forma, el párrafo 12 debe incluir explícitamente a los campesinos: “Además, las comunidades indígenas, *campesinas*, y otras comunidades tradicionales dependen de los recursos naturales de sus tierras para subsistir y mantener sus prácticas culturales tradicionales”. Esta inclusión seria consistente con el párrafo 20, el cual reconoce la relación distintiva que tiene los campesinos con la tierra, junto como los pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales.

Una referencia adicional que permitiría a la Observación General contribuir a la consolidación de unas directrices claras para los Estados seria la inclusión en el párrafo 16 de la Observación General 34 de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales (esp. párr. 55-78).

Se debe fomentar a los Estados a reconocer que las comunidades campesinas son grupos que requieren especial protección, dada la vulnerabilidad sistemática que enfrentan – desde la pobreza multidimensional, cambio climático, acaparamiento de tierras, modelos de desarrollo extractivista devastadores, desplazamientos forzados relacionados a conflicto armado u otras formas de violencia. Se podría incluir esta directriz entre los párrafos 23 y 24 sobre los pueblos indígenas y grupos con las comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios.

1. **Reconocer que hay que desafiar la aproximación tradicional al derecho a la propiedad con reformas legislativas que favorezcan la función social de la tierra.**

La Observación General enfatiza como el valor de la tierra no puede reducirse a un activo económico y urge una consideración mas robusta respecto a su vínculo con los derechos humanos. Los párrafos 5- 7 reconocen la relación de la tierra frente a otros elementos, como los recursos hídricos, la biodiversidad, los ecosistemas, y otros aspectos. La Observación establece que los Estados deben garantizar que “en todos los procesos, políticas e instituciones de gestión territorial, esta no se considere una mera mercancía, sino que se reconozca su papel como bien social y cultural.” (párr. 5).

Sin embargo, para que los Estados cumplan con esta obligación, se requieren reformas legislativas que permitan remplazar la normativa que apoya la aproximación tradicional y predominante del derecho a la propiedad, remplazándola con una aproximación basada en los derechos humanos y enfocada en la función social de la tierra. Concretamente, se requiere reformas legislativas que hagan frente a las vulnerabilidades de las comunidades, ya que sus derechos no son protegidos por la ley y no gozan de una protección especial frente dichas grandes amenazas. Estas reformas son necesarias dado que las instancias judiciales tienden a favorecer la aproximación predominante al derecho a la propiedad en sus decisiones sobre el uso y acceso a la tierra. Sin estas reformas, los compromisos para la protección y materialización de los derechos humanos son ilusorios.

Los derechos humanos de las comunidades en relación con la tierra se tornan inexistentes frente la declaración por el Estado de otros objetivos estratégicos, como por ejemplo los proyectos extractivos o de infraestructura que son impulsado en nombre del desarrollo y del interés nacional. Es en esta confrontación que los derechos son menoscabados. Para desmantelar estas dinámicas estructurales que vulneran y obstaculizan el disfrute de los derechos en virtud del PIDESC se debe fortalecer la perspectiva del derecho al territorio[[4]](#footnote-4) que va a la mano de la consideración de la tierra y los derechos humanos.

**Ediciones propuestas:**

Hay elementos que detallan a la necesidad de este grado de reforma en los párrafos 31 y 32 acerca de la obligación de proteger; en tanto es el punto principal de la Observación, por lo que se debe enfatizar a lo largo de la Sección III sobre las obligaciones de los Estados.

El párrafo 14 debe incluir un reconocimiento adicional que afirme que, para garantizar la igualdad y la no discriminación, hay que incluir una aproximación sociocultural en todos los ámbitos de la ley que abordan la tierra – incluyendo derecho civil, agrario, ambiental, y comercial.

El párrafo 52 debería hacer explicita la particular vulnerabilidad que enfrentan los campesinos/as, así como los vacíos existentes en términos de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos/as, quienes – a pesar de su relación distintiva con la tierra – no gozan de las normas o mecanismos necesarios para proteger sus derechos.

Así mismo, el párrafo 56 debería reconocer la importancia de impulsar reformas legislativas para reconocer y proteger los derechos de comunidades afectadas como un requisito para la existencia de mecanismos administrativos y judiciales eficaces y efectivos.

1. **Reconocer específicamente la naturaleza de las amenazas sistemáticas a derechos por parte de los proyectos de desarrollo de mediana y gran escala.**

Es notable que la Observación reconoce como las asimetrías de poder perjudican los derechos consagrados en el PIDESC *(*p.ej. párr. 31); también seria es dicho análisis en otros párrafos, como el párrafo 2, el cual podría enfatizar como los marcos legales e institucionales débiles reproducen y agravan los riesgos asociados a estas asimetrías de poder.

De la misma manera, la Observación General podría fortalecerse al mencionar específicamente las amenazas sistemáticas y estructurales a los derechos económicos, sociales, y culturales como consecuencia de la imposición de proyectos de desarrollo de mediana y gran escala. Una forma de robustecer el párrafo 2 es incluir una mención especifica a las minas y a las represas cuando se hace referencia a la “presión ejercida” por los proyectos de explotación a gran escala. Puede hacerse el mismo reconocimiento en los párrafos 26 y 27.

Igualmente importante es nombrar los vacíos y estrategias jurídicas que facilitan la violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, la confrontación entre la gobernanza territorial sub-nacional y las políticas nacionales resultan frecuentemente en la violación de los derechos de las comunidades rurales. La sección de la Observación sobre la obligación de respetar debería reconocer la desventaja que enfrentan las comunidades rurales vis-a-vis frente a las políticas de desarrollo centralizadas.

Así mismo, la Observación debe reconocer como en la practica las declaraciones centralizadas de “bienestar general”, la denominación de “utilidad pública” y “objetivo legítimo” pueden propiciar y justificar violaciones a los derechos humanos, en tanto existen deficiencias estructurales en dichos cálculos, especialmente para las comunidades rurales sin derechos colectivos reconocidos. Por tanto, el párrafo 25 debe reconocer que, aunque exista un estándar preestablecido de requisitos de ponderación, dado la protección insuficiente de los derechos de comunidades y las falencias estructurales en términos de participación y acceso a la justicia, este análisis puede incluso propiciar, y de hecho ser un vehículo para facilitar una toma de decisiones relacionadas a la tierra que desconocen los derechos de las comunidades a su territorio, tierra, y recursos naturales. Este mismo reconocimiento también debe incluirse en los párrafos 31 y 50.

1. **Ampliar el alcance respecto del vínculo y las limitaciones a la participación en el contexto de la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales**

Consideramos es de particular importancia que la Observación General amplíe su enfoque más allá del acceso a la información y enfatice acerca de mecanismos y medidas necesarias para garantizar la participación efectiva, con miras al goce y protección de derechos en virtud del PIDESC. A saber, se requiere que existan regulaciones y legislación suficiente dedicada a garantizar la participación efectiva. Estas medidas son de vital importancia para las comunidades campesinas, quienes han sido: (1) desproporcionalmente amenazadas por el acaparamiento de tierras e, (2) históricamente marginalizadas y desempoderadas.

Es necesario reconocer las limitaciones de los procesos de consulta con comunidades, que muchas veces son ineficaces en incidir en la determinación del uso de la tierra, por el contrario, sirven para legitimar y formalizar un uso impuesto y el desplazamiento de comunidades.

El párrafo 18 debe referenciar particularmente a la UNDROP y sus diferentes artículos relacionados con las protecciones específicas y el empoderamiento que los Estados deben proveer para garantizar los derechos de los campesinos a participar en la toma de decisiones sobre asuntos impactan sus territorios, incluyendo los artículos 2(3), 4, 5, 10, 11, y 15. De igual forma, el párrafo 18 podría señalar además que: *“Los Estados parte deben garantizar la participación en todas las etapas de planeación e implementación de los proyectos de mediana o gran escala que podrían afectar los derechos de las comunidades, a través de mecanismos democráticos que garanticen los derechos de los residentes a decidir sobre el uso de la tierra en sus territorios*”. Así mismo, *“Los Estados parte deben establecer de forma clara los criterios, alcance y mecanismos relacionados con la participación, para evitar situaciones donde procesos arbitrarios, parcializados y deficientes de participación pueden servir para legitimar y facilitar la toma de decisiones y procesos que vulneren los derechos consagrados en el Pacto.”*

**Conclusión**

Celebramos esta importante contribución al marco internacional sobre la defensa y promoción de los derechos humanos en el contexto de tierra y territorio y esperamos seguir colaborando con el Comité en la redacción de la Observación y en su eventual aplicación.

Contactos:

Viviana Tacha, SIEMBRA Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial

v.tacha@centrosiembra.org

Amanda Lyons, Human Rights Center, University of Minnesota

lyon0061@umn.edu

1. Corina Heri, The Human Right to Land, for Peasants and for All: Tracing the Social Function of Property to 1948, *Human Rights Law Review*, Volume 20, Issue 3, September 2020, Pages 433–452. [↑](#footnote-ref-1)
2. Párrafos 31 y 32 urgen la priorización de los usuarios locales de la tierra y reconocen las severas asimetrías de poder que obstaculizan la realización de los derechos del Pacto en la practica. [↑](#footnote-ref-2)
3. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, 28 September 2018, UN Doc. A/HRC/RES/39/12. [↑](#footnote-ref-3)
4. Priscilla Claeys. The Right to Land and Territory: New Human Right and Collective Action Frame. 2016. [↑](#footnote-ref-4)