Señores

**RODRIGO UPRIMNY**

**MICHAEL WINDFURH**

Relatores

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas

**Asunto:** Contribución escrita de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo al Proyecto de Observación general núm. 26 (2021), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales

La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) es una red plural y autónoma compuesta por más de cien organizaciones sociales, comunitarias y Organizaciones No Gubernamentales en Colombia, que se han articulado para contribuir al desarrollo de una cultura basada en la conciencia de derechos humanos y la paz con justicia y equidad. La PCDHDD tiene como misión apoyar los procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones y compromisos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La PCDDHH destaca el esfuerzo de los relatores y del Comité DESC en su conjunto para la adopción de la Observación General sobre tierras. Este esfuerzo, por un lado, complementa los avances del cuerpo normativo y marcos de interpretación de los Derechos Humanos que han reconocido los derechos a la tierra y al territorio, por ejemplo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales y, por otro, apoya el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones internacionales y a organizaciones de la sociedad civil y de campesinos, indígenas y afrodescendientes en la exigibilidad de sus derechos. El proyecto de Observación General considera el enfoque de género y de los derechos de los mujeres, consagrados en diferentes instrumentos de derechos humanos sobre este particular.

El proyecto de Observación General sobre Tierras reconoce la centralidad de las políticas sobre la tierra para la garantía integral de los derechos de las poblaciones rurales, particularmente de los grupos más vulnerables, a saber, individuos y comunidades campesinas, indígenas y de otros grupos étnicos, de pastores y pescadores, para quienes el acceso y el control efectivo de las tierras rurales cumple un papel sustancial tanto en su reproducción material, en el acceso a sus medios de vida, y en otros aspectos que superan una valoración económica de la tierra como un activo económico, particularmente de sus visiones sociales y culturales.

Consideramos que el Proyecto de Observación General puede resaltar, de una forma más contundente, no solo que la tierra y el territorio son centrales en la protección, garantía y respeto de los derechos humanos de las comunidades que dependen de ellos, sino también, que esta misma centralidad, puede permitir su consideración como un derecho humano autónomo, del cual son titulares precisamente aquellos actores sociales que dependen del acceso y del control de la misma para la realización de sus derechos humanos integrales. En Colombia, dicha consideración ha sido reconocida a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y más recientemente también, a nivel internacional, en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales[[1]](#footnote-1).

La consideración de la tierra como un derecho humano, lleva a los Estados a reforzar los principios de la función social y ecológica de la propiedad, en el sentido de que impone límites efectivos para el ejercicio de los derechos sobre las tierras para sus usuarios, bajo la orientación de un principio de equidad y de sostenibilidad ambiental, reconociendo específicamente la protección de los intereses de los usuarios más pobres de las tierras rurales, usualmente inmersos en relaciones asimétricas con otros actores, que aumentan su vulnerabilidad y riesgo de desprotección de sus derechos. Adicionalmente, es importante reconocer que los movimientos y organizaciones agrarias han desarrollado la noción del derecho al territorio para resaltar diferentes dimensiones de los derechos humanos asociados a la tierra. Entre ellos, los derechos de participación política –al concebir los derechos de participación, organización y toma de decisiones sobre lo que se hace en un espacio físico determinado–; los derechos culturales –al vincular sentidos extraeconómicos a las tierras que habitan y ocupan–; y los derechos ambientales –al situar la conservación y el uso sostenible de los recursos y bienes de la naturaleza como un asunto de primordial importancia–. Por esta razón, consideramos que la Observación podría incluir en diferentes apartados, el reconocimiento de la noción de territorio, de una forma todavía más explícita.

Comprender el acceso y control de las tierras rurales como un asunto fundamental para la garantía de los derechos humanos de las poblaciones vinculadas a ellas, implica reconocer que las políticas y procedimientos orientadas al reconocimiento y protección de los derechos sobre la tierra, deben ser reconsideradas como un asunto de derechos humanos. Esto incluye las políticas de reforma agraria, redistribución y restitución de tierras, y particularmente reconocer la vulnerabilidad de los actores sociales, individuos y comunidades, que tienen la posición más vulnerable en contextos de disputas y conflictos sobre la tierra. Así, políticas agrarias y ambientales, incluidas las de registro, demarcación y delimitación de las tierras, el reconocimiento de los sistemas consuetudinarios y propios de gestión de las tierras, o la valoración del rol de los campesinos, indígenas y otros grupos sociales rurales en la conservación y uso sostenible de la naturaleza, son aspectos que están relacionados directamente con la garantía integral de los derechos humanos de estas poblaciones, así como es reconocido por el Proyecto de Observación General. Esta consideración debe incluir un tiempo razonable para la solución de procesos de registro de tierras, cuyas demoras tienden a afectar precisamente a las comunidades vulnerables.

La Observación General sobre tierras podría reconocer que en el contexto global de acaparamiento de tierras emergen constantemente disputas por derechos sobre las mismas, entre sujetos tradicionalmente excluidos, sin tierra, o con tierra insuficiente. En este sentido, las obligaciones de los Estados en este tipo de situaciones, que van desde la gestión y la intermediación de los conflictos, hasta la implementación de medidas de reforma agraria redistributiva, deben ser consideradas con mayor énfasis. Igualmente, la Observación General podría insistir en la importancia de los usos sostenibles de la tierra, particularmente aquellos impulsados por los movimientos y organizaciones agrarias desde una perspectiva agroecológica, en contraposición con la agricultura industrializada, que deteriora la capacidad de regeneración de la tierra.

Si bien el Proyecto reconoce los derechos de acceso a tierras de las mujeres rurales, en el sentido que otros intrumentos de Naciones Unidas lo hacen, consideramos que la Observación General podría reconocer de forma autónoma e independiente los derechos a la tierra de las mujeres rurales, independientemente de servir como un medio para la garantía de los derechos del grupo familiar, y reafirmar la importancia de la existencia de mecanismos y políticas dirigidos exclusivamente para la garantía del derecho a la tierra de este grupo para asegurar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. De igual forma, es importante que los jóvenes rurales sean incluidos como sujetos titulares del derecho a la tierra, no solo por un asunto de equidad intergeneracional, sino por la importancia del relevo generacional en la producción agrícola y la conservación ambiental.

En cuanto a los derechos de participación, la Observación General podría hacer extensiva la titularidad de los mismos a todos los sujetos y organizaciones rurales que dependen de la tierra para su subsistencia. Mecanismos como las consultas populares, asambleas comunitarias y otras instancias, permiten el ejercicio de los derechos de participación en asuntos agrarios y ambientales, y deben reconocerse también como un pilar de la protección de los derechos humanos de estas poblaciones.

De igual forma, hacemos los siguientes comentarios específicos a los apartados específicos del Proyecto de Observación General:

|  |  |
| --- | --- |
| Nº | Comentario |
| 1 | Consideramos que, además de la importancia de la tierra como un recurso, igualmente se debe reconocerse los valores y connotaciones que sobre la naturaleza y los bienes ambientales tienen los usuarios de la tierra, particularmente aquellos más vulnerables y excluidos, para quienes los valores culturales sobre la naturaleza también es significativo para la satisfacción y protección de necesidades materiales.  De las misma forma, teniendo en cuenta que para el contexto latinoamericano, el reconocimiento de los sujetos colectivos rurales descendientes de la diáspora africana, usualmente denominados como pueblos negros o afrodescendientes, es un asunto de primordial importancia y que los marcos normativos agrarios se han ajustado para dar reconocimiento a este grupo y a sus reivindicaciones como titulares del derecho a la tierra, consideramos que deben ser incluidos especificamente en la Observación General |
| 2 | Durante los últimos años, en diferentes foros académicos y políticos, se ha reconocido que el fenómeno de apropiación masiva de tierras, conducido por las crisis convergentes (financiera, de alimentos y combustibles) de la primera década del siglo XXI, tiene una serie de características especiales y de implica.ciones políticas, que hacen importante que se reconozcan sus diferencias con otros procesos de apropiación de tierras. Para ello, se acuñó el término de acaparamiento de tierras que recomendamos incluir. |
| 3 | Para el contexto colombiano, la problemática de los “segundos ocupantes” es relevante, no solo en los casos descritos en el apartado, sino también en las tierras administradas o recuperadas por el Estado a través de instrumentos de política agraria. |
| 6 | Es necesario considerar que sobre la gestión del agua el relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamientoha señalado que existen riesgos específicos para el disfrute de estos derechos en los casos de privatización, y que es necesario y pertinente analizar las dimensiones jurídicas, teóricas y empíricas de esos riesgos. En ese sentido, cuando el apartado señala que “se reconoce la existencia de diferentes modelos y sistemas de gestión de esos recursos naturales en cada país, los Estados partes deben tener en cuenta dicha gestión” debería señalarse que también se debe tener en cuenta los riesgos de los citados esquemas de gestión para el disfrute de los derechos humanos. En todo caso, debería reconocerse la obligación de respeto de las formas de gestión comunitaria y étnica del agua (por ejemplo, en el párrafo 24) dada su interdependencia con el derecho a la tierra que presenta el Proyecto. |
| 7 | Consideramos de gran importancia que la Observación General reconozca el valor intrínseco de la tierra y de la naturaleza, y no solo las valoraciones que los seres y comunidades humanas pueden dar sobre estas. La crisis ecológica que enfrentamos en buena medida encuentra sus raíces en la reducida valoración económica sobre los mismos y en la falta de reconocimiento de su importancia ecológica independientemente de estas variables. |
| 8 | Consideramos que una de las situaciones en las cuales la tierra es una fuente de conflicto se refiere, precisamente, a la expansión de proyectos extractivos, tanto de minerales y otros recursos no renovables, como de otras formas de extractivismo agrario y forestal, situaciones que podrían ser incluidas. |
| 9 a 11 | Consideramos que no solo el acceso seguro, sino también equitativo de la tierra es indispensable para gozar de los derechos contemplados en el PIDESC.  Los párrafos resaltan los vínculos de la tierra con otros derechos humanos. En relación con el derecho humano al agua, su acceso adecuado es una condición necesaria para tener una vivienda digna, pero también para la explotación productiva de la tierra (regadíos) y por lo tanto para la producción de alimentos. En esta perspectiva se debería reconocer que la privación del acceso al agua es una vulneración del derecho a la tierra. El derecho al agua se vulnera no sólo cuando “se acotan terrenos comunales y se priva a las personas de acceso a las fuentes de agua necesarias para satisfacer sus necesidades diarias”, sino también cuando los derechos de propiedad y tenencia se ejercen arbitrariamente privando de acceso a las fuentes de abastecimiento o cuando se desconoce la prioridad del consumo de agua para satisfacción de necesidades básicas humanas.  En relación con el derecho a la vivienda adecuada, es importante reconocer también que la construcción de viviendas en el mundo rural también suele guardar un vínculo cultural con la tierra que se ocupa. |
| 12 | Se deben considerar no únicamente a los pueblos indígenas en cuanto a la relación cultural con la tierra, sino también incluir a otros grupos como campesinos, afrodescendientes, pastores, pescadores y otros actores vulnerables de la ruralidad. |
| 15 | En este párrafo es necesario reconocer también el riesgo de las poblaciones campesinas de ser discriminados en la gobernanza de la tenencia de la tierra. |
| 18 | El derecho a la participación debe ser comprendido en sentido amplio. La participación debería garantizarse incluso cuando se toman decisiones sobre el uso de bienes ambientales que son necesarios para el disfrute adecuado del derecho a la tierra, por ejemplo cuando se toman decisiones sobre el otorgamiento de concesiones de agua que podrían reducir su acceso a comunidades propietarias o tenedoras de tierra.  En nuestro trabajo en la ruralidad, observamos con gran preocupación como las asimetrías de poder entre comunidades campesinas y otros poderosos actores económicos, restringen de forma real el ejercicio de los derechos de participación de los primeros. Por ello consideramos que la Observación General debe hacer énfasis en la necesidad de construir mecanismos de protección reforzada para el ejercicio de la participación ciudadana en aquellos escenarios de conflictos sociales, donde una de las partes en conflicto tiene una privilegida posición en razón de su poder económico y su capacidad de influencia sobre el Estado y los medios de información. |
| 19 | Consideramos que en este apartado también deben reconocerse las dimensiones no-económicas de la tierra como un bien cultural. |
| 20 | Se debería incluir una protección contra la privación arbitraria o reducción desproporcionada del acceso a bienes ambientales y naturales necesarias para el disfrute adecuado del derecho a las tierras (por ejemplo, el agua). |
| 21 | La Observación General podría reconocer los sistemas propios de registro y gestión de los derechos sobre las tierras que han desarrollado las comunidades rurales en el ejercicio de su autonomía. En lugar de observar la competencia entre sistemas oficiales y comunitarios, debería considerarse su complementariedad, como un ejercicio que permite hacerlos más transparentes y abiertos. |
| 23 | Consideramos que los pueblos campesinos y afrodescendientes también mantienen relaciones similares con sus tierras ancestrales, centradas en la comunidad y no en el individuo. |
| 24 | El reconocimiento y registro de los derechos de propiedad debe darse en el sentido que la Observación General lo reconoce, como un factor que brinda seguridad, y no como una fuente de riesgo de los derechos sobre la tierra. Debido a la importancia del acceso al agua de las comunidades rurales, estos procesos de formalización deberían reconocer y fortalecer los derechos de acceso a las fuentes de agua para satisfacción de necesidades básicas. |
| 26 | Se debería incluir en la última frase una consideración específica frente a la privación de los servicios públicos domiciliarios. De esta forma, podría quedar: “En cualquier caso, se deben establecer recursos o procedimientos legales efectivos para las personas afectadas por órdenes de desalojo o de privación de acceso a servicios públicos domiciliarios.” |
| 30 | En este apartado debería considerarse la necesidad de evaluar los megaproyectos con enfoque de derechos y considerar sus impactos sobre acceso al agua, en el sentido de los informes y comentarios del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. |
| 31 | En un contexto de marcadas asimetrías de poder, los titulares del derecho a la tierra pierden su capacidad de ejercer sus derechos en el desarrollo de estos modelos de producción e inversión. Se debería considerar, como lo han mostrado diferentes estudios, que en contextos de inversiones de tierras a gran escala, los modelos de cooperación con los titulares de derechos sobre la tierra implican, en la práctica, el deterioro del ejercicio de los mismos, entre otras razones porque han perdido el control sobre sus tierras. |
| 32 | Debería incluirse dentro del deber de protección el evitar el acaparamiento de derechos de uso de los bienes ambientales (como el agua) de los cuales depende el disfrute adecuado del derecho a la tierra. |
| 34 | Consideramos que la obligación de proveer una indemnización justa y rápida, que tome como referencia los precios de mercado, debe ser el resultado de un proceso judicial en el cual se consideren los derechos de propiedad de los usuarios actuales sobre las tierras que se pretenden restituir o redistribuir. Tanto en la implementación de políticas de restitución, como de redistribución, el Estado debe tener la capacidad de intervenir para retornar a una situación previa al despojo o crear una situación de tenencia más acorde a la función social de la propiedad de la tierra. En los procesos de restitución, la indemnización sólo debe operar si existió buena fe por parte del usuario actual. En políticas redistributivas, como las de reforma agraria, la referencia a los precios de mercado limitan el alcance redistributivo de las mismas. La gobernanza responsable de la tierra debe evitar que los titulares de derechos sobre la tierra se vean, en últimas, forzados a vender sus derechos, bien sea por razones económicas o de seguridad. |
| 37 | Cuando se habla del deber de 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 la conservación de la tierra a largo plazo, debería incluirse el deber de promoción de las formas comunitarias de administración de la tierra y bienes ambientales como el agua. |
| 47 | En relación a los programas de restitución de tierras, es importante introducir el término compensación como una medida alternativa cuando la restitución no es posible. Consideramos, además, que debería (1) remplazarse “arrendatarios” por “titulares”; (2) incluir que los segundos ocupantes no son causantes del hecho generador del desplazamiento o huida; (3) incluir entre las garantías para los segundos ocupantes la información adecuada y el derecho de defensa; e (4) incluir una vivienda, no solo alojamiento, entre los elementos que deben ser proporcionados. |
| 48 | Consideramos que se debe incluir (1) situaciones de implementación de mecanismos de justicia transicional junto con las de posconflicto y (2) otras medidas en los programas de restitución de tierras por parte de los Estados como vivienda y construcción de obras de infraestructura en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vías y otras necesarias para el disfrute de derechos de comunidades y personas a las que se les restituyó su tierras. |
| 52 | Consideramos que el término más apropiado es el de uso y conservación, en lugar de preservación. De igual forma, creemos que es necesario incluir a los campesinos en el reconocimiento a sus aportes a la conservación ambiental. |
| 53 | Consideramos que en este apartado es fundamental reconocer que en relación a los defensores de la tierra, las obligaciones no son solo de respeto, sino de protección especial. |
| 54 | Además de la mención del Acuerdo de París, consideramos importante insistir a los Estados que todas las políticas públicas en la materia y las relacionadas, deben atender principalmente a la necesidad de protección y restauración de ecosistemas claves, así como reforzar las obligaciones del Estado en relación al derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. |
| 57 | El acceso a medios que permitan dar una solución oportuna, asequible y eficaz no debe reducirse a las controversias sobre los derechos de tenencia, sino que debe incluir todos aquellos que afectan el ejercicio eficaz del derecho a la tierra, así por ejemplo las controversias sobre acceso a agua no afectan la tenencia pero sí pueden afectar el goce del derecho a la tierra y a la alimentación. |

Bogotá, Agosto 15 de 2021

1. La emergencia del derecho humano a la tierra, como un derecho independiente es un proceso que también ha sido considerado y analizado por académicos. Ver: De Schutter, O. (2010). The Emerging Human Right to Land. *International Community Law Review*, *12*(3), 303–334.<https://doi.org/10.1163/187197310X513725>; Claeys, P. (2015). The Right to Land and Territory: New Human Right and Collective Action Frame. *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, *75*(2), 115–137. Cairn.info.<https://doi.org/10.3917/riej.075.0115> [↑](#footnote-ref-1)