La Declaración de la ONU sobre los derechos de los/as campesinos/as y de otras personas que trabajan en las zonas rurales

Derecho a la tierra y a los recursos naturales

(art. 17)

Ficha de formación N° 2

"No existe un mundo desarrollado y otro subdesarrollado, sino un solo mundo maldesarrollado"

CETIM

Rue J.-C. Amat 6
1202 Ginebra
Suiza
Tel.: +41(0)22 731 59 63

www.cetim.ch
contact@cetim.ch
cetimGeneve
@CETIM_CETIM

EL DERECHO A LA TIERRA Y A LOS RECURSOS NATURALES

El derecho a la tierra se encuentra consagrado en el artículo 17 de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los/as campesinos/as y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Pilar de la Declaración, es uno de los derechos más esperados por los/as campesinos/as. Asimismo, fue objeto de intensos debates con los Estados durante las negociaciones en el seno de la ONU.

La tierra es el primer "instrumento" de los/as campesinos/as, que la consideran, ante todo, su medio de vida. Los 7 párrafos de este artículo crean un derecho completo y sólido que responde a las demandas de los/as campesinos/as y otras personas que trabajan en las zonas rurales.

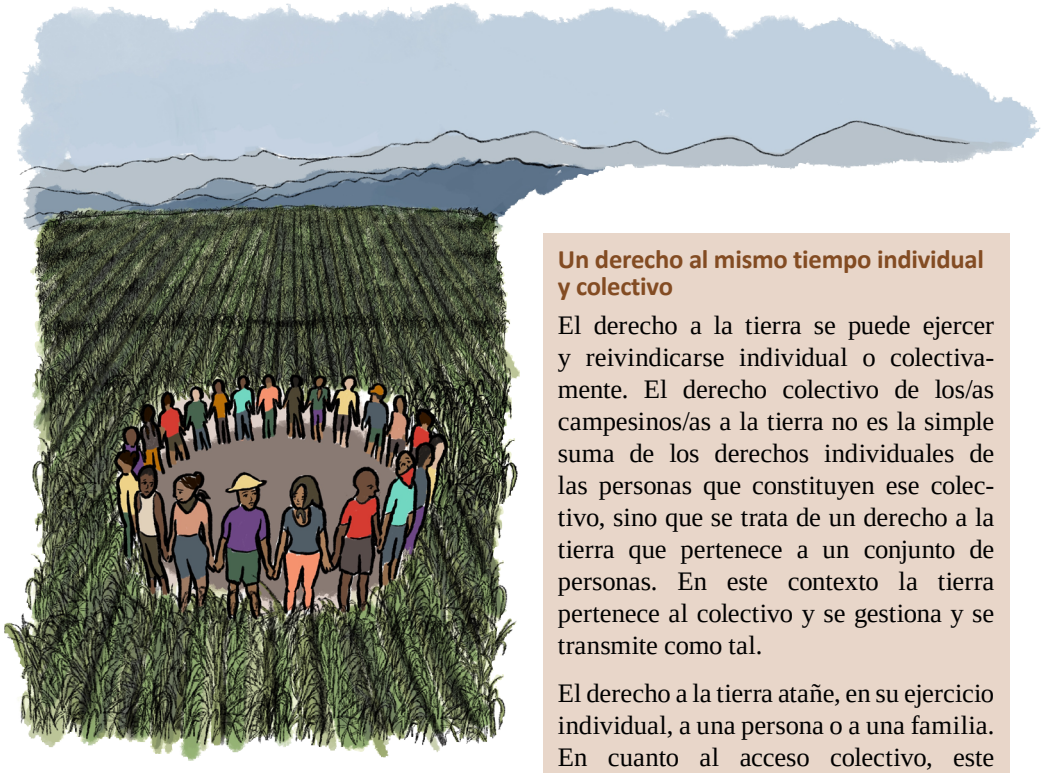
El derecho a la tierra y a los recursos naturales debe ser leído, en particular, en relación con los artículos 2 (obligaciones generales de los Estados), 5 (explotación de los recursos naturales), 21 (derecho al agua) y 24 (derecho a la vivienda) de la Declaración, que lo refuerzan aún más.

El acceso a la tierra y a los recursos naturales por parte de los/as campesinos/as es una condición esencial de sus actividades y de su existencia. Así, constituye un requisito indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos. En este sentido, el primer párrafo del artículo 17 dispone que el acceso a la tierra y a los otros recursos naturales debe permitir a los/as campesinos/as *"alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura."*

En otros términos, lo que asegura el acceso a la tierra es el derecho a la vida, a la dignidad, pero también a la alimentación, a la vivienda, a la cultura y es la base de aplicación de todos los demás derechos de los/as campesinos/as. Así pues, la Declaración coloca la tierra y los recursos naturales como la base de los derechos de los/as campesinos/as. Para llegar a ello, este artículo garantiza un acceso a la tierra y a los recursos naturales así como un aseguramiento de la utilización de los mismos.

Conviene presentar aquí los elementos esenciales que componen el artículo 17 (en orden de importancia), así como una parte del artículo 5, dado que existe un estrecho vínculo entre ambos.

EL DERECHO A LA TIERRA Y A LOS DEMÁS RECURSOS NATURALES (ART. 17.1)



Un derecho al mismo tiempo individual y colectivo

El derecho a la tierra se puede ejercer y reivindicarse individual o colectivamente. El derecho colectivo de los/as campesinos/as a la tierra no es la simple suma de los derechos individuales de las personas que constituyen ese colectivo, sino que se trata de un derecho a la tierra que pertenece a un conjunto de personas. En este contexto la tierra pertenece al colectivo y se gestiona y se transmite como tal.

El derecho a la tierra atañe, en su ejercicio individual, a una persona o a una familia. En cuanto al acceso colectivo, este puede afectar, por ejemplo, a una comunidad con zonas de pasto y planes hídricos comunes, o a una agrupación de mujeres que trabajan colectivamente una parcela. Es, asimismo, el de todas y todos los/as campesinos/as de forma individual, sean o no propietarios/as, frente a su Estado.

El artículo 17 no es nada ambiguo: *"Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente [...]"*. Este derecho comprende el derecho de acceso a la tierra y a los demás recursos naturales. Este principio se desarrolla en los siguientes párrafos. El acceso puede ser individual o colectivo; puede tener cualquier forma jurídica o no jurídica posible, siempre que esta permita un nivel de vida suficiente para la realización de los demás derechos humanos de los/as campesinos/as.

La utilización y la gestión sostenibles de la tierra y los demás recursos naturales

El primer párrafo también garantiza a los/as campesinos/as el derecho a utilizar y a gestionar la tierra y los demás recursos naturales de manera sostenible. Por lo tanto, ellos y ellas pueden decidir, por ejemplo, a qué se dedicarán la tierra y los demás recursos naturales y cuáles serán las técnicas usadas. Este uso difiere del de la agricultura industrial, altamente mecanizado y que utiliza muchos productos químicos, que se basa en el beneficio a corto plazo de las empresas del agronegocio, lo que agota los recursos naturales.

La lista que figura en el primer párrafo del artículo 17 no es exhaustiva, otros recursos naturales pueden formar parte de este derecho. Para saber cuáles, hay que verificar si, sin ellos, los/as campesinos/as y trabajadores/as rurales pueden continuar viviendo de manera digna y ejerciendo su actividad. Si no es así, entonces tienen derecho a ese recurso.

Este párrafo implica que los Estados deben tomar medidas para preservar la tierra desde un punto de vista productivo pero también del ecosistema. También implica , entre otras causas, que hay que favorecer la utilización de la agroecología. Más allá de la bienvenida preservación de la tierra y de los demás recursos naturales, esta obligación también permite garantizar que el derecho a la tierra tanto beneficia a los/as campesinos/as como cuida de la tierra y de los demás recursos naturales a largo plazo y no a las empresas que practican la agricultura intensiva, destruyendo los ecosistemas. Por otro lado, los Estados deben evitar imponer la sedentarización forzosa a las/los nómadas.

Art. 17.1

"Los campesinos y las otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen "derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesquerías, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura."

La reforma agraria y la función social de la tierra (art. 17.6)

La mención de la reforma agraria en el contexto del derecho a la tierra en la Declaración era una demanda imperativa por parte de las organizaciones campesinas. Así pues, es una victoria que aparezca en ella y en un lugar tan destacado. Se encuentra en el párrafo 6 del artículo 17 como una obligación de los Estados. A partir de eso, puede considerarse como un derecho de los/as campesinos/as. En base a este artículo, pueden reivindicar ante su Estado que se tomen medidas para que las tierras sean redistribuidas a fin de que su derecho a la tierra se haga efectivo. Esto implica que los Estados no deben sólo procurar que no se impida los/as campesinos/as acceder a la tierra sino que deben ayudarles a acceder a ella concretamente.

Esta obligación de los Estados cumple dos funciones: facilitar el acceso a la tierra y evitar la concentración de tierras en manos de una minoría de propietarios y/o entidades agroalimentarias, en razón de la función social de la tierra.

Art. 17.6

"Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales."

La **función social de la tierra** es el principio por el cual la tierra no es una simple mercancía y debe beneficiar al conjunto de la sociedad. El uso de la tierra debe ser objeto de discusiones democráticas; los Estados deben rendir cuentas sobre su utilización y no pueden eximirse de ello invocando el derecho a la propiedad privada o la "ley del mercado". Es de destacar que al afirmar la función social de la tierra, la Declaración permite reivindicar una distribución de la tierra que responda en primer lugar y siempre a las necesidades sociales.

Incluir en el mismo párrafo la obligación de tomar medidas para llevar a cabo reformas agrarias y el reconocimiento de la función social de la tierra debe llevar a los Estados a establecer reformas obligatorias, es decir no sólo incitar, sino obligar, a la redistribución de tierras.

La seguridad de tenencia (art. 17.3)

Para que el derecho a la tierra sea eficaz, este no puede ser sólo el de acceder a la tierra. La pérdida de la tierra por parte de los/as campesinos/as es una violación de dicho derecho. El párrafo 3 detalla la obligación de los Estados en materia de reconocimiento de la ocupación de tierras. Después de la falta de acceso a la tierra, la principal violación del derecho deriva, en muchos países, de la ausencia de seguridad en la tenencia.

Este párrafo recupera todas las formas de tenencia que los Estados deben reconocer: derechos consuetudinarios desprovistos de protección legal -siendo el derecho de tenencia no un derecho de propiedad sino un derecho de uso- y todas las otras formas de tenencia legítima. Los Estados también tienen la obligación de reconocer los sistemas y modelos distintos a los instituidos. La finalidad de este párrafo es obligar a los Estados a proteger todos los derechos de los/as campesinos/as sobre la tierra. Así, la integración de los derechos legítimos significa que los derechos que aún no están reconocidos por ninguna autoridad son aun así válidos y deben ser protegidos.

La **seguridad jurídica** consiste en el reconocimiento por parte del Estado de la utilización de la tierra por los/as campesinos/as y la garantía por parte del Estado de la continuidad de dicho uso. Así, provista del reconocimiento por el Estado del derecho al uso de la tierra, una persona o una comunidad puede hacerlo valer ante un/a juez/a u otra autoridad en caso de desacuerdo. Por lo tanto, los/as campesinos/as pueden reclamar a su respectivo Estado que establezca un sistema de reconocimiento de todas las clases de derechos sobre la tierra.

Los Estados no pueden en ningún caso, transformar todos estos derechos en derechos de propiedad privada en beneficio de las empresas transnacionales de agronegocio. Bien al contrario, deben garantizar la protección de estos derechos frente a un desacuerdo con estas empresas y a la expoliación de los/as campesinos/as.

Los Estados deben reconocer también los sistemas colectivos de utilización y de gestión de las tierras. Además, en virtud de este párrafo, los *"Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivas de dicho patrimonio."*

Cuestión transfronteriza de tenencia de las tierras (art. 7.3)

El párrafo 3 del artículo 7 de la Declaración prevé la cooperación entre los Estados *"con miras a solucionar los problemas de tenencia transfronterizos que afecten a campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales [...]"*.

No discriminación (art. 17.2)

El párrafo 2 obliga a los Estados a garantizar que el acceso a la tierra no se vea impedido por ningún tipo de discriminación. Esta disposición otorga, por tanto, a todas las personas un derecho a la tierra en pie de igualdad.

Este párrafo apunta a varios tipos de discriminación que se dan de manera regular en el acceso a la tierra, sobre todo las motivadas *"por un cambio de estado civil o por la falta de capacidad jurídica o de acceso a los recursos económicos."* No obstante, no significa que estos tres tipos de discriminación sean los únicos que hay que eliminar y que no se deba proteger a los/a campesinos/as de otras formas de discriminación, por ejemplo las basadas en la pertenencia étnica, la confesión religiosa, el género, etc.

La protección contra las expulsiones y los desplazamientos forzados (art. 17.4)

El párrafo 4 hace referencia al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y reenvía al corpus de derecho ya existente en la materia, de entre los cuales las Convenciones de Ginebra, en particular el artículo 17 del Protocolo II[1].

Art. 17.4, extracto

"[...] Los Estados prohibirán los desalojos forzosos arbitrarios e ilegales, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras y otros recursos naturales, en particular como medida punitiva o como medio o método de guerra."

Ya reconocido en el derecho internacional por el derecho a la vivienda, el derecho a no ser expulsado/a arbitraria o ilegalmente se extiende aquí a los/as campesinos/as y a su acceso a la tierra. Del mismo modo que un desalojo viola el derecho a la vivienda, la expulsión de los/as campesinos/as viola su derecho a la tierra. Esta protección frente a otras expulsiones es uno de los pilares centrales del derecho a la tierra.

En el mismo párrafo se prevé una protección contra el desplazamiento forzado. Podemos distinguir los desplazamientos forzados de las expulsiones por su carácter colectivo. Los desplazamientos afectan a menudo a una comunidad o a un grupo y las expulsiones a individuos o a familias.

1 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) adoptado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. Entró en vigor el 7 de diciembre de 1980. Artículo 17: Protección de los desplazamientos forzados: "1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. [...] 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto."

Derecho al retorno (art. 17.5)

El párrafo 5 trata sobre una situación muy particular: la de los/as campesinos/as privados/as de su tierra por la fuerza. Este artículo reconoce para los/as campesinos/as un derecho de retorno a su tierra. Esto es posible con la condición de que la expulsión o el desplazamiento de estas tierras haya sido ilegal o arbitraria. Existe ilegalidad o arbitrariedad cuando no se respeta la ley, o cuando una decisión es tomada por una autoridad sin fundamento legal.

El derecho al retorno afecta a las tierras de las que se ha privado a los/as campesinos/as sin importar las circunstancias (guerra, acaparamiento, catástrofe natural), siempre fuera ilegal o arbitrario. Este derecho al retorno se aplica igualmente a los/as campesinos/as que han tenido que irse "voluntariamente" de su tierra, como por ejemplo a las poblaciones que huyen debido a enfrentamientos armados. Garantizar un derecho al retorno a las mismas tierras permite indirectamente reconocer el apego de los/as campesinos/as a un territorio concreto.

Protección frente a terceros (art. 5.2)

Por lo que se refiere a los terceros, los Estados están obligados a tener no sólo leyes muy claras sobre las circunstancias que permiten el apoderamiento de tierras de un/a campesino/a o de una comunidad, sino también a hacer un seguimiento de los casos con el fin de verificar que no haya ningún abuso. Es imposible prohibir completamente la posibilidad de apoderarse de tierras, esto imposibilitaría, por ejemplo, una reforma agraria. Sin embargo, si un interés general imperioso lo justifica, debe ser extremadamente limitado y, sobre todo, deben ser examinadas todas las posibilidades y siempre hay que proponer una indemnización apropiada. En este sentido, hay que mencionar aquí el artículo 5.2, que estipula que:

> *"Los Estados adoptarán medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente sólo sea autorizada si, como mínimo:*
>
> *a) Se ha realizado una evaluación del impacto social y ambiental;*
>
> *b) Se han celebrado consultas de buena fe de conformidad con el artículo 2, párrafo 3 de la presente Declaración;*
>
> *c) Se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales."*

En resumen

Elementos que hay que retener del art. 17

• El derecho a la tierra establece la reforma agraria y la función social de la tierra.

• Es un derecho al mismo tiempo colectivo e individual, sobre una base no discriminatoria.

• El acceso a la tierra y a los recursos naturales por parte de los/as campesinos/as es una condición esencial para sus actividades, así como un requisito esencial para el ejercicio de los demás derechos que figuran en la Declaración.

• Este artículo reconoce diferentes formas de tenencia: derechos consuetudinarios desprovistos de protección legal, derecho de tenencia que no constituye un derecho de propiedad sino de uso y todas las demás formas de tenencia legítima.

• También reconoce los sistemas de utilización y de gestión colectivas de los recursos naturales.

• Se prohíben las expulsiones y desplazamientos forzados y los/as campesinos/as gozan del derecho de retorno en caso de desalojos o desplazamientos arbitrarios.

• Los/as campesinos/as también están protegidos/as frente a actuaciones de terceros.

Para mas información véase la página:
www.cetim.ch/hojas-informativas-sobre-los-derechos-de-los-campesinos

Véase igualmente *El derecho a la tierra*, Melik Özden,
Colección derechos humanos, ed. CETIM, Ginebra, 2014.

Lea la Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales en el sitio web de la ONU:
https://undocs.org/es/A/RES/73/165

CETIM

Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales: 12 fichas de formación

Realisación: CETIM, marzo de 2021

Ilustraciones: Sophie Holin, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales: libro de ilustraciones*, marzo de 2020, reproducidas con la amable autorización de La Vía Campesina.