

La reivindicación del derecho a la tierra frente a la indefensión de las comunidades rurales. Análisis de las recientes aportaciones desde el sistema de las Naciones Unidas

Reclaiming the right to land to address the defencelessness of rural communities. Analysis of recent contributions from the UN system

Estrella DEL VALLE CALZADA

Investigadora Posdoctoral de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valencia

Estrella.valle@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-6986-3782>

RECIBIDO: 15 DE ENERO DE 2023 / ACEPTADO: 16 DE FEBRERO DE 2023

Resumen: El auge de las dinámicas de mercantilización de tierras y recursos ha producido un impacto desmedido en los derechos de las comunidades rurales, desprovistas de marcos jurídicos eficaces para su protección. Esta amenazante realidad ha despertado la necesidad de avanzar hacia la consolidación de un derecho a la tierra. Esta temática se ha llevado a debate en el ámbito universal, dando lugar a la reciente aprobación de dos relevantes iniciativas: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, aprobada por la Asamblea General en 2018, y la Observación general número 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada en diciembre de 2022. Este trabajo aborda el análisis de sus principales aportaciones hacia la consolidación del derecho a la tierra de las comunidades rurales.

Palabras clave: Derecho a la tierra, comunidades rurales, acaparamiento de tierras, UNDROP, Observación General número 26 del CDESC

Abstract: The recent rise of land and resource commodification dynamics has had a disproportionate impact on the rights of rural communities, who lack effective legal frameworks for their protection. This threatening reality has awakened the need to move towards the consolidation of a right to land. This issue has been debated at the universal level, leading to the recent approval of two important initiatives: the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, approved by the General Assembly in 2018, and the General Comment number 26 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, approved in December 2022. This paper analyses their main contributions towards the consolidation of the right to land of rural communities.

Keywords: Right to land, rural communities, land grabbing, UNDROP, General Comment No. 26 CESCR

* El presente estudio ha sido realizado gracias a la concesión de las ayudas «Margarita Salas» para la recualificación del sistema universitario español del Ministerio de Universidades del Gobierno de España, financiadas por la Unión Europea, NextGenerationUE, y en el marco del proyecto de investigación «IN_JUSTICE. Tiempos y espacios para una justicia inclusiva» (PDI2021-126552OB), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ENFOQUES CONCEPTUALES HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA DE LAS COMUNIDADES RURALES. II.1. El enfoque instrumental: la protección de los derechos sobre la tierra en conexión con otros derechos humanos. II.2. El enfoque autónomo: el derecho humano a la tierra como derecho emergente. II.3. Recientes avances en la protección internacional de las comunidades rurales. III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES (UNDROP). III.1. Ámbito subjetivo de protección específica. III.2. Breve aproximación a su contenido sustantivo. III.3. El reconocimiento del derecho a la tierra y a los recursos naturales en la UNDROP. III.4. Recomendaciones para reforzar su implementación efectiva. IV. OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 26 RELATIVA A LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. IV.1. Objetivos y enfoque de la Observación general. IV.2. Principales aportaciones sobre las obligaciones estatales derivadas del Pacto. IV.3. Contribuciones al Proyecto de Observación y mejoras introducidas. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha producido un auge desmedido de la presión sobre la tierra y sus recursos, dando lugar a un fenómeno conocido desde sectores críticos como acaparamiento de tierras o *land grabbing*¹. Siguiendo esquemas de corte colonial, la crisis sistémica de comienzos de siglo reavivó una fiebre mundial latente –aunque siempre perenne– por la tierra, motivando una demanda inaudita por su adquisición o control a gran escala².

Estas prácticas inversionistas han estado lideradas tanto por actores estatales como privados, con un claro protagonismo de empresas públicas de grandes potencias económicas mundiales, empresas transnacionales o fondos de inversión. Su actividad se sigue concentrando fundamentalmente en países del denominado sur global, caracterizados por la «conveniente» combinación entre riqueza en recursos y tierras fértiles, legislaciones laxas y déficits insti-

¹ Para un estudio general sobre *land grabbing*, véanse, entre otras, las siguientes contribuciones de referencia: BORRAS, S. M. y FRANCO, J. C., «Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis», *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, 2012 (<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00339.x>); ZAMORA CABOT, F. J., «Desarrollo sostenible y empresas multinacionales: Un estudio sobre los acaparamientos de tierra (land grabbing) en clave de responsabilidad», *Papeles el tiempo de los derechos*, núm. 4, 2015 (<http://hdl.handle.net/10234/159489>); COTULA, L., *The Great African Land Grab? Agricultural investments and the global food system*, Zed Books, Londres, 2013; ROMANIN JACUR, F., BONFANTI, A. y SEATZU, F. (eds.), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016; NINO, M., *Land grabbing e Sovranità Territoriale in Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2018.

² Para un análisis de la magnitud de este fenómeno, se remite a los informes elaborados por la organización GRAIN desde el año 2008: GRAIN, *¿Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*, 2008 (<https://grain.org/e/142>). También se remite al seguimiento de plataformas de recogida, monitoreo y sistematización de datos sobre adquisiciones de tierra a gran escala como Land Matrix, <https://landmatrix.org/>

tucionales y económicos. Estas operaciones, centradas en la satisfacción del interés inversionista y aupadas desde sus inicios por las políticas de organizaciones internacionales como el Banco Mundial³, se benefician de la carencia de salvaguardas de la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos de las comunidades locales, así como de las limitadas y laberínticas opciones de acceso a la justicia⁴.

Las tendencias expuestas generan desposesión, pobreza, inseguridad y destrucción de aquellas comunidades que dependen de la tierra para su propia subsistencia y vida en dignidad. En estas zonas rurales se concentran los mayores índices de hambre y pobreza extrema⁵, a lo que se suma la especial afectación de múltiples factores que inciden aún más en su vulnerabilidad. Si bien sus derechos están llamados a ser protegidos por los tratados internacionales que componen el sistema universal, la especificidad de las amenazas a las que se enfrentan en nuestros días genera un vacío normativo que se constata en su desprotección *de facto*.

Pese a la marcada dependencia que diferentes grupos poblacionales mantienen con el ámbito rural, es bien cierto que a la fecha el derecho internacional solo protege de forma específica la tierra y territorio de las poblaciones indígenas, en tanto, aunque se sigue constatando su vulneración, está plena-

³ Algunos de los motivos que justifican el auge de este fenómeno pueden ser atribuidos a las políticas promovidas desde décadas atrás por organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio: la promoción a ultranza del libre comercio, los programas de ajuste estructural que condicionan la concesión de préstamos a la liberalización forzada de los mercados o, entre otras, la eliminación de subvenciones estatales y subsidios. Su resultado condujo a un mayor empobrecimiento de la población, a la dependencia del comercio internacional y de las importaciones en países productores y, en consonancia, a graves problemas de inseguridad alimentaria. Para un análisis pormenorizado de estas políticas promotoras de los acaparamientos de tierras, véanse: MOUSSEAU, F., «The highest bidder takes it all. The world bank's scheme to privatize the commons», *The Oakland Institute*, 2019 (<https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/highest-bidder-eng-high-res.pdf>); BORRÀS PENTINAT, S. (coord.), *La defensa de la tierra y los territorios en tiempos de acaparamientos verdes. Un análisis del caso colombiano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 56-65; SHIVA, V., *Stolen Harvest: The Hijacking of the Global Food Supply*, Zen Books, Londres, 2000.

⁴ En prueba de los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas en el ámbito de la litigación transnacional sobre empresas y derechos humanos, véase: MARULLO, M. C., ESTEVE MOLTÓ, J. E. y ZAMORA CABOT, F. J., «La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve», *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, pp. 170-194 (https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.676).

⁵ A/HRC/19/75, «Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales», 2012, párr. 8.

mente aceptado que el uso de sus tierras condiciona su forma de vida y cosmovisión⁶. Sin embargo, su regulación jurídica no se extiende a otros colectivos rurales no indígenas⁷, afectados por vacíos normativos y lagunas en la implementación de las normas existentes⁸.

La preocupación por la situación de las comunidades rurales no indígenas llevó al Consejo de Derechos Humanos a solicitar en el año 2010 que un Comité Asesor realizara un estudio sobre las causas de vulnerabilidad de este colectivo y los medios para promover sus derechos. En el informe presentado, el Comité listó la discriminación por motivos de género, la ausencia de reformas agrarias y políticas de desarrollo rural, el incumplimiento de salarios mínimos y protección social, la penalización de los movimientos de defensa de las personas que trabajan en zonas rurales y la expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados⁹. En relación con este último motivo, el informe denunció de forma expresa el fenómeno mundial del acaparamiento de tierras, punto de inicio del presente análisis¹⁰.

El estudio que acontece, partiendo de esta sucinta introducción al contexto que genera indefensión, pretende abordar las propuestas existentes a la fecha para proveer de mayor protección jurídica a las comunidades rurales y a sus tierras, especialmente amenazadas por estas prácticas inversionistas. A tal efecto, se partirá de un análisis de los principales enfoques conceptuales hacia la reivindicación de un derecho a la tierra, diferenciando entre aquellos que defienden su protección como presupuesto para la realización de otros derechos económicos, sociales y culturales, y los que abogan por el reconocimiento de un derecho humano autónomo. Tras esta aproximación general, nos deten-

⁶ Esta protección ha sido otorgada por instrumentos específicos como el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en los artículos 14 y 15, o la Declaración de las Naciones Unidas de Derechos de los Pueblos Indígenas, en el artículo 26.

⁷ La única mención a la protección específica de las comunidades rurales no indígenas en el articulado de un tratado internacional se halla en el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Este precepto persigue confrontar la doble victimización que sufren las mujeres rurales, imponiendo a los Estados la obligación de adoptar medidas específicas para reforzar su protección y empoderamiento.

⁸ González Núñez plantea la inadecuación e incapacidad del derecho internacional de los derechos humanos para proteger a las comunidades campesinas con base en dos brechas, la de implementación y la normativa. Véase: GONZÁLEZ NÚÑEZ, D., «Peasants' Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law», *Human Rights Law Review*, vol. 14, núm. 4, 2014, p. 596 (<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngu027>).

⁹ A/HRC/19/75, *op. cit.*, párr. 24.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 25.

dremos en la especificidad de las iniciativas que recientemente han surgido en el ámbito internacional, tratando de identificar sus aciertos, posibles carencias y oportunidades de mejora.

II. ENFOQUES CONCEPTUALES HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA DE LAS COMUNIDADES RURALES

Esta línea de investigación parte de la conciencia de que existe una realidad amenazante para los derechos de las poblaciones con especial vinculación a la tierra que exige por ende de protección reforzada. Constatada la insuficiencia del marco normativo internacional existente, en los últimos años ha comenzado a surgir con fuerza la reivindicación del derecho a la tierra. Su formulación, surgida de la iniciativa de movimientos sociales, ha sido moldeada y enriquecida por la academia y, en algunos casos, como será objeto de análisis, acogida por organismos internacionales.

En una preliminar reflexión, cualquier planteamiento sobre el derecho a la tierra puede conducir a su conexión con el derecho sobre la propiedad. Es bien sabido que su reconocimiento guarda reflejo como derecho humano en el artículo 17 de la Declaración Universal de 1948, si bien no se mantuvo su inclusión en los Pactos Internacionales de 1966 a razón del antagonismo ideológico que caracterizaba la época del bipolarismo¹¹. Sin perjuicio de su amparo en ámbitos regionales y nacionales, incluso con rango constitucional, en el plano internacional encontramos su reconocimiento expreso en la protección del colectivo indígena¹²: en el artículo 14 de la Convención número

¹¹ GOLAY, C. y CISMAS, I., «Legal opinion: the right to property from a human rights perspective», *International Centre for Human Rights and Democratic Development*, 2010, p. 3 (<https://hlrn.org/img/documents/Golay%20Cismas%20R2Prop.pdf>).

¹² Otros instrumentos internacionales sintetizan referencias a la propiedad, pero no tanto como derecho en sí mismo, sino sobre la base de su trato igualitario y no discriminatorio. Tal es el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (art. 16, igualdad entre los cónyuges en materia de propiedad), la Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 15, prohibición de la privación arbitraria de bienes), la Convención sobre todas las formas de discriminación racial (art. 5, derecho a ser propietario, individualmente o en asociación con otros) o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 12, derecho a ser propietario y a heredar). Por su parte, autores como Golay y Cismas reflexionan sobre la consideración del derecho a la propiedad como norma internacional consuetudinaria, a la vista de la práctica internacional de los Estados y de la *opinio iuris*. Véase: GOLAY, C. y CISMAS, I., «Legal opinion...», *op. cit.*, p. 10.

169 de la Organización Internacional del Trabajo, en referencia al derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y en el artículo 26 de la Declaración de Naciones Unidas de Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), en relación con la denominada «propiedad tradicional».

Desde una perspectiva amplia, la reflexión sobre la propiedad como derecho humano, mantenida al hilo de los trabajos preparatorios de la Declaración Universal, ya parecía hacer resonar tintes sociales, contemplando su carácter tanto individual como colectivo y relacionándolo con la garantía de un nivel mínimo de subsistencia. Sobre esta base de la función social de la propiedad se abonaron las primeras reivindicaciones de los movimientos rurales. Sin embargo, pronto confrontaron con las limitaciones intrínsecas al concepto, basadas en el dominio de la óptica capitalista e individualista de la propiedad¹³. A razón de ello, se inició la búsqueda de otro ángulo que dotara a la reivindicación de tintes más amplios y comprehensivos, sustituyendo el carácter dominante de la tierra de corte mercantilista –como un mero activo económico objeto de propiedad privada– por un espectro holístico capaz de integrar también su valor social y cultural. Desde ese ahínco comenzó a invocarse el derecho a la tierra.

Centrados en el camino de consolidación de este derecho, nuestro estudio se bifurca en el análisis de dos enfoques de aproximación: el enfoque instrumental y el enfoque autónomo, o lo que es lo mismo, la acogida de la protección de derechos sobre la tierra como necesidad para la efectiva realización de otros derechos humanos, o su consideración como un derecho humano autónomo y emergente. Aunque analicemos dos propuestas diferenciadas, en muchos puntos su estudio puede superponerse, en tanto podríamos asumir

¹³ Heri reflexiona sobre el intento «fallido» de los movimientos campesinos de integrarse en el marco existente de protección de los derechos humanos, al que a su vez critican por no ser capaz de impugnar las tendencias neoliberales. En su alegato sobre un derecho a la tierra, la autora defiende que para alcanzar un mayor impacto, los reclamos del colectivo no deben integrarse en nuevos instrumentos internacionales sino en el marco de derechos humanos ya existentes, lo que les aportaría mayor legitimidad. Dedicó especial atención al derecho de propiedad. Véase: HERI, C., «The Human Right to Land, for Peasants and for All: Tracing the Social Function of Property to 1948», *Human Rights Law Review*, vol. 20, núm. 3, 2020, p. 451 (<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa026>). A nuestro parecer, la limitación del concepto de propiedad para dar respuesta a la integral relación de las comunidades rurales con sus tierras justifica la necesidad de incorporar nuevos reclamos como el derecho a la tierra, aunque siempre desde la perspectiva de su integración en un sistema de derechos humanos universal, interdependiente e indivisible.

que el nacimiento de un nuevo derecho humano debe pasar necesariamente por su previa protección en conexión con otros derechos, siendo su destino final, una vez consolidado, la interdependencia entre todos ellos¹⁴.

II.1. *El enfoque instrumental: la protección de los derechos sobre la tierra en conexión con otros derechos humanos*

Esta aproximación parte de la existencia de una inextricable conexión entre la tierra y la protección, el respeto y la realización de múltiples derechos humanos; derechos tales como la alimentación, la vivienda adecuada, la cultura, el medioambiente saludable, el acceso al agua y saneamiento, o los atribuidos a colectivos específicos como las mujeres rurales o las personas defensoras, entre otros. La concepción de la tierra como condición previa esencial para la realización de otros derechos humanos le confiere un inveterado carácter instrumental. A los efectos meramente ejemplificativos, este estudio se centrará en las conexiones particulares que pueden establecerse entre la protección de las tierras de las comunidades rurales y la realización efectiva del derecho a la alimentación y a la vivienda adecuada, ambos reconocidos en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Por lo que respecta a la relación entre el derecho a la alimentación y la tierra, su planteamiento ya se recoge en el propio Pacto Internacional, donde para la realización del derecho se invoca la necesidad de mejorar los regímenes agrarios, entendiendo la alimentación como la posibilidad de acceder física y económicamente a los alimentos, y siendo una de las formas de acceso más relevantes la explotación directa de la tierra¹⁵. Las prácticas inversionistas descritas limitan

¹⁴ De Schutter realiza un detallado análisis de la protección que puede concederse al derecho a la tierra con base en el reconocimiento del derecho a la alimentación y a la propiedad. El autor deduce de su análisis la existencia de instrumentos normativos internacionales que pueden ser invocados para proteger el derecho a la tierra, de los que, a su vez, identifica el surgimiento de un nuevo derecho en proceso de formulación. A nuestro entender, acertadamente el autor parte de la vigencia de un enfoque instrumental, del que a futuro pueda derivarse la formulación de un derecho humano a la tierra. Véase: DE SCHUTTER, O., «The emerging human right to land», *International Community Law Review*, vol. 12, núm. 3, 2013, pp. 303-334 (<https://doi.org/10.1163/187197310X513725>).

¹⁵ El derecho a la alimentación fue abordado en 1999 por el CDESC por medio de la Observación general número 12 [E/C.12/1999/5, «Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)», 1999]. Para un análisis revisionista de su contenido, véase:

el acceso de la población a la tierra y por ende a sus medios de subsistencia. Esta aseveración atisba riesgos para la seguridad alimentaria y, en incontables casos, vulneraciones del derecho a la alimentación de las comunidades afectadas¹⁶.

Entre otros organismos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha referido de forma expresa en sus informes a esta conexión, señalando la relación entre la protección del derecho a la alimentación y la nutrición en África y su vulneración por parte de prácticas de acaparamiento de tierras que afectan a la agricultura, la pesca, los bosques y las comunidades de pastores¹⁷. En el mismo orden de ideas, De Schutter, desde su posición como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, también dedicó sendos informes a establecer la relación existente entre estas prácticas inversionistas y su afectación al derecho a la alimentación, aportando relevantes y pioneras contribuciones a su desarrollo y poniendo de manifiesto las obligaciones de los Estados en la prevención de vulneraciones¹⁸.

Por todo lo anterior, no puede más que afirmarse que en aquellos casos en los que las comunidades dependan de la tierra para su sustento, la plena realización del derecho a la alimentación exigirá la garantía de su acceso, utilización y control en condiciones de seguridad y equidad¹⁹. En ausencia de salvaguardas eficaces, toda actividad tendente a albergar una vulneración del derecho a la alimentación –como los acaparamientos de tierra a gran escala, los desplazamientos forzosos, las prohibiciones de acceso al cultivo tradicional, etc.– podrá ser calificada como incompatible con el PIDESC.

Pasando al análisis de su conexión intrínseca con el derecho a una vivienda adecuada, afirmamos con el Relator Especial Miloon Kothari que «la

SEATZU, F., «El Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Derecho a una Alimentación Adecuada», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXVII, 2011, pp. 573-590 (<https://doi.org/10.15581/010.27.2566>).

¹⁶ Para un estudio relativo a los impactos de los acaparamientos de tierras en la seguridad alimentaria, véase: ZAMORA CABOT, F. J., ESTEVE MOLTÓ, J. E. y MARULLO, M. C., «The impact on human rights and food security of land grabs. Cases from Brazil and Ecuador», en *Food Security Issues and Challenges*, Adriana Fillol Mazo, Miguel Ángel Martín López (eds.), 2021, Nova Science Publishers, Nueva York, pp. 255-276.

¹⁷ ACHPR/Res.431(LXV) 2019, «Resolution on the Right to Food and Nutrition in Africa», 2019.

¹⁸ A/HRC/13/33/Add.2, «Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras a gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos», 2009, párr. 4. El autor refiere en su informe a «adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala».

¹⁹ A/57/356, «Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación», 2002, párr. 46.

tierra es un elemento fundamental del derecho humano a la vivienda»²⁰. La garantía de acceso a la tierra y seguridad en su tenencia se erige esencial para poder hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada en muchas regiones del planeta²¹. El contenido sustantivo de este derecho tiene como núcleo central la protección frente a los desalojos forzosos, considerados *prima facie* incompatibles con el PIDESC²². A su vez, estos desalojos constituyen una de las más graves vulneraciones de derechos denunciadas como consecuencia de prácticas inversionistas relacionadas con la tierra. Bien es sabido que pese al discurso expuesto por instituciones como el Banco Mundial sobre la existencia de tierras vacías o marginales ávidas de ser adquiridas para su explotación²³, los inversionistas prefieren optar por aquellas más productivas, con presencia de recursos y mejor conectadas y, por ende, las que normalmente ya están habitadas y cultivadas por las comunidades locales.

La conexión entre el derecho a la vivienda adecuada y la protección frente a los desalojos forzosos ya fue recogida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en el marco de la Observación general número 7 aprobada en 1997²⁴. En este documento, el Comité profundiza en el análisis de algunas de las principales bases causales de los desalojos forzosos, citando entre ellas a las evicciones «que tienen lugar en el nombre del desarrollo»²⁵ derivadas de proyectos de infraestructuras, actividades extracti-

²⁰ A/HRC/4/18, «Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari», 2007, párr. 25.

²¹ En prueba de ello, algunos de los indicadores internacionales que determinan la adecuación de una vivienda contienen referencias explícitas a la tierra. En particular, de los cuatro indicadores ilustrativos –la habitabilidad, la facilidad de acceso a los servicios, la asequibilidad y la seguridad en la tenencia– las referencias a la tierra se incluyen fundamentalmente en el último de ellos. *Ibid.*

²² A/HRC/4/18, «Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado», 2007.

²³ En un informe del año 2011, el Banco Mundial, al tiempo que abordaba el auge del interés inversionista por las tierras agrícolas y sus potenciales impactos, también identificaba extensiones de tierras marginales o vacías que podían ser destinadas a su explotación. Véase: DEININGER, K. y BYERLEE, D., «Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?», *The World Bank*, 2011 (<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8591-3>).

²⁴ E/1999/22, anexo IV, «Observación General n° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto: los desalojos forzosos)», 1997.

²⁵ Cabe señalar, como así también lo hace el CDESC, que la Declaración y Programa de Acción de Viena recuerdan que «el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos». *Ibid.*, párr. 18.

vas o las tan referidas adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala²⁶. De nuevo, este desarrollo nos permite anclar la relación entre el acceso a la tierra de las comunidades rurales y su protección frente a desalojos con la realización efectiva de su derecho a una vivienda adecuada.

Del análisis hasta aquí realizado, a nuestro parecer, y pese a la claridad con la que se definen las conexiones existentes entre la tierra y la realización de otros derechos humanos, no puede más que afirmarse que la problemática de mercantilización y comercialización de la tierra no está siendo satisfactoriamente abordada desde el derecho internacional de los derechos humanos. La protección que se ofrece es limitada e ineficaz en la práctica. Además, parte de lo que podríamos considerar una óptica instrumental de la tierra, considerada solo en tanto necesaria y fundamental para la realización de otros derechos humanos²⁷.

El problema que plantea este enfoque de protección instrumental radica en que, en tanto derecho subordinado a la realización de otro derecho principal, el Estado o los actores no estatales vinculados podrían argumentar su garantía por medio de otras vías que no necesariamente impliquen la protección del acceso a la tierra. Es fruto de esta reflexión de la que surge la necesidad de conceder un amparo específico que, desde un enfoque autónomo, nos conduzca al reconocimiento de un emergente derecho humano a la tierra. Solo sobre la base de su formulación podría abandonarse el enfoque instrumental para pasar a ser sustituido por una relación de interdependencia entre derechos humanos.

II.2. *El enfoque autónomo: el derecho humano a la tierra como derecho emergente*

Sobre el abono de los discursos que invocan la protección de la tierra en conexión con la realización de otros derechos humanos, también han ido surgiendo destacadas corrientes de pensamiento que abogan por el reconoci-

²⁶ *Ibid.*, párr. 7.

²⁷ En su disertación sobre la necesidad de reconocer un derecho a la tierra, Gilbert afirma que resulta del todo paradójico que se acepte como fundamental la protección de la tierra sin haberse reconocido jurídicamente su conceptualización como derecho humano. Véase: GILBERT, J., «Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra», *Sur*, núm. 18, 2013, p. 139 (<https://sur.conectas.org/es/derecho-la-tierra-como-derecho-humano/>).

miento de un derecho humano emergente. Su fundamento parte del clamor de nuevas situaciones amenazantes no determinadas hasta la fecha, de las que deriva la necesidad de protección jurídica reforzada.

Sobre los derechos emergentes, Salvioli considera que su consolidación está llamada a otorgar reconocimiento jurídico a situaciones que hasta la fecha no habían sido identificadas²⁸. Por su parte, Saura Estapà refiere a ellos como «las reivindicaciones legítimas, en virtud de necesidades o preocupaciones sociales actuales, dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos humanos individuales y colectivos en el plano nacional o internacional»²⁹.

Desde este paradigma, un enfoque evolutivo impone la necesidad de seguir detectando aquellas nuevas realidades necesitadas de específica protección jurídica³⁰. Ese proceso fue el germen del reconocimiento del derecho humano al agua y al medioambiente saludable³¹. A la fecha, las asentadas dinámicas de mercantilización y comercialización de la tierra y la insuficiencia normativa, invitan a reflexionar sobre la conveniencia de trabajar en favor del reconocimiento de un derecho humano a la tierra.

Borràs, en esta línea de pensamiento, considera que por medio del reconocimiento expreso y específico de este emergente derecho se podría consolidar una base sólida fundada en derechos humanos capaz de ofrecer respuestas contundentes a estas dinámicas complejas en torno a la tierra y a sus recursos³². Del mismo modo, otorgando una específica protección en el marco jurídico internacional de los derechos humanos, se coadyuva, a nuestro parecer, a la consolidación de visiones alejadas de su mera consideración como un

²⁸ SALVIOLI, F., *Introducción a los Derechos Humanos. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado, y criterios de interpretación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 86.

²⁹ SAURA ESTAPÀ, J., «Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el derecho internacional», en *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Ana Badia Martí, Antoni Pigrau i Solé, Andreu Olesti Rayo (coords.), Marcial Pons, Barcelona, 2009, p. 680.

³⁰ Este carácter de novedad o cuasi «invención» ha conducido a la doctrina a esforzarse, a nuestro parecer de forma obtusa, por formular categorizaciones en diferentes generaciones de derechos. Esta categorización puede ser considerada origen de gran confusión teórica frente al principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Uno de los precursores de la categorización en generaciones de derechos es Vasak. Véase: VASAK, K., *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, Serbal-Unesco, Barcelona, 1984.

³¹ Ambos han sido reconocidos como derechos humanos en sede del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Respectivamente, sobre el derecho humano al agua: A/HRC/RES/15/9 y A/RES/64/292; y sobre el derecho a un medioambiente saludable: A/HRC/48/13 y A/RES/76/300.

³² BORRÀS PENTINAT, S. (coord.), *La defensa de...*, *op. cit.*, p. 88.

bien intrínsecamente productivo y mercantilizado, para avanzar hacia el pleno reconocimiento de sus valores sociales y culturales³³.

Al momento presente podemos afirmar que el camino hacia la consolidación del derecho humano a la tierra como derecho autónomo emergente ya ha sido iniciado. Pueden encontrarse propuestas, recomendaciones e iniciativas en muy diversos ámbitos, tanto desde el plano institucional, como desde la doctrina académica o las organizaciones sociales. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, y en concreto numerosos informes de las Relatorías Especiales con mandato sobre los derechos que hemos enunciado como intrínsecamente relacionados con la tierra, ya han venido reivindicando la conveniencia de profundizar en la cuestión. Miloon Kothari, quien fuera Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, identificaba expresamente la existencia de una importante laguna normativa sobre el derecho humano a la tierra. Tras exponer la íntima conexión con la realización del derecho a la vivienda adecuada, destacaba la conveniencia de que el Consejo de Derechos Humanos abordara la cuestión y otorgara reconocimiento a este nuevo derecho³⁴.

Si desde el plano institucional pueden encontrarse reivindicaciones en favor de la declaración del derecho, desde el plano organizativo y doctrinal se adentran en plantear cuál podría ser su contenido sustantivo. Sobre esta cues-

³³ De forma contraria a este posicionamiento, Wisborg se opone a la consideración de la tierra como un derecho humano y formula como alternativa su conexión instrumental con otros derechos, sobre la base de cuatro dimensiones: la gobernanza basada en derechos humanos, transacciones llevadas en el marco de un proceso justo, seguridad en la tenencia que garantice la realización de derechos humanos y la promoción del desarrollo. Desde la perspectiva del cumplimiento de esta interfaz, no sería necesario ni recomendable en atención a sus potenciales riesgos el reconocimiento de un derecho humano a la tierra. A nuestro parecer, esta afirmación resulta poco fundamentada, máxime cuando el reconocimiento de derechos solo puede incidir en ampliar la protección de comunidades a la fecha desprotegidas jurídicamente. Véase: WISBORG, P., «Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power», *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, núm. 26, 2013, p. 1203 (<https://doi.org/10.1007/s10806-013-9449-8>).

³⁴ Miloon Kothari realizó su llamamiento con el siguiente tenor literal: «El Relator Especial está convencido de que el Consejo de Derechos Humanos debería examinar la posibilidad de dedicar atención a la cuestión del derecho humano a la tierra y realizar estudios al respecto que se basen en la labor de los movimientos organizados de agricultores y poblaciones indígenas. El Consejo está en una situación ideal para garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos». Véase: A/HRC/4/18, *op. cit.*, párr. 31. Otro ejemplo, en este caso en el ámbito del derecho a la alimentación, puede encontrarse en: A/57/356, «Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación», 2002, párr. 47.e.

tión, Borràs propone integrar en su conceptualización «el derecho de cada ser humano a acceder, usar y controlar de manera efectiva, individualmente o en comunidad, la tierra y los recursos naturales conexos con vistas a alimentarse y construir su propio hábitat, y a vivir y desarrollar sus culturas»³⁵.

Por su parte, la organización Fian International, en un minucioso estudio, plantea el halo de libertades y derechos que podría contener, entre ellos: el acceso, uso y gestión de la tierra y sus recursos en la medida necesaria para la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado, la salud o la participación en la vida cultural; el derecho a no sufrir injerencias en el disfrute del derecho, desalojos o destrucción de recursos; el derecho a sistemas de tenencia, uso y gestión de la tierra no discriminatorios, equitativos y sostenibles; el derecho a la redistribución de tierras y recursos para garantizar un acceso amplio y equitativo; o el derecho de acceso preferencial o prioritario de determinados sectores vulnerabilizados³⁶.

Como puede extraerse, el derecho a la tierra estaría fundamentalmente nutrido de capacidades de acceso, control y seguridad de la tenencia, tratando de limitar el impacto del poder estatal y económico. Su conceptualización se aleja de esquemas de propiedad, categoría jurídica ya protegida por otros medios pero que no llega a ser capaz de contener una mayoría de fórmulas informales o consuetudinarias. Sumado a ello, el diseño del derecho también plantea una doble vertiente, individual y colectiva³⁷. En tanto desde muchas perspectivas la tierra y sus recursos adoptan un carácter comunal, será necesario proteger la dimensión colectiva del derecho humano a la tierra para poder asegurar su pleno disfrute. Finalmente, de su desarrollo conceptual también se extrae que su protección se justifica en la esencialidad de la tierra para la subsistencia de las comunidades rurales, el desarrollo de su dignidad o el ejercicio de su cultura. Sin negar la intrínseca dimensión económica de la tierra, este marcado perfil desviaría todo amparo que pudiera ser reivindicado con base en intereses que genuinamente solo persigan la obtención de beneficio y rentabilidad³⁸.

³⁵ BORRÀS PENTINAT, S. (coord.), *La defensa de...*, *op. cit.*, p. 91. En la misma línea: FIAN INTERNATIONAL, «El derecho humano a la tierra. Documento de posición», 2017, p. 29 (https://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2017/Reports_and_Guidelines/FIAN_Position_paper_on_the_Human_Right_to_Land_esp_0611173web.pdf).

³⁶ *Ibid.*, p. 30.

³⁷ *Ibid.*, p. 29.

³⁸ *Ibid.*, p. 29.

La lucha por la protección y garantía de los derechos ya internacionalmente reconocidos se define todavía por su precariedad, con lo que el mero planteamiento de nuevos estándares puede vislumbrarse una tarea todavía más espinosa. Pese a ello, la consideramos merecedora de todo esfuerzo. A nuestro parecer, el reconocimiento del derecho humano a la tierra, siguiendo la estela del derecho humano al agua o al medioambiente saludable, permitiría adquirir conciencia global sobre la significación de este elemento clave para la subsistencia y la dignidad humana. Al tiempo, impondría la necesaria priorización de los derechos de quienes habitan, cultivan y «viven» la tierra –junto con los derechos de la propia naturaleza desde un enfoque biocéntrico³⁹– frente a los particulares intereses inversionistas.

Solo abandonando el enfoque meramente instrumental y tras el previo reconocimiento de un derecho humano a la tierra podrá invocarse el principio de interdependencia⁴⁰. De esta manera, podrá asumirse la necesidad de promover y proteger el derecho a la tierra en un plano de igualdad al de todos aquellos derechos con los que se establecen conexiones, asegurando la plena realización de cada uno de ellos y conformando una sinergia que converja hacia una concepción amplia de dignidad⁴¹.

II.3. *Recientes avances en la protección internacional de las comunidades rurales*

Desarrollados en términos generales los caracteres definitorios del emergente derecho humano a la tierra y de la protección de la tierra en conexión con los derechos económicos, sociales y culturales, pasamos a abordar los efectivos avances implementados hasta la fecha desde el sistema universal de protección de los derechos humanos. De su análisis podrá detectarse la pervivencia del enfoque instrumental, así como una (injustificada) preocupación de

³⁹ Sobre este particular, véase: BORRÀS PENTINAT, S. y SÁNCHEZ, M. M., «Los derechos de la naturaleza: ¿el camino hacia la paz ecológica?», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, núm. 1, 2022, pp. 1-15 (<http://doi.org/10.17345/rcda3371>). Remisión al volumen completo.

⁴⁰ El principio de interdependencia es uno de los caracteres principales que define a los derechos humanos. Como así ya se recogía en la Declaración de Viena de 1993, los derechos humanos son interdependientes y están relacionados entre sí. En virtud de este principio, será necesario promover y proteger su realización conjunta para lograr así su plena efectividad. A/CONF.157/23. «Declaración y Programa de Acción de Viena», 1993, párr. 5.

⁴¹ SALVIOLI, F., *Introducción a los...*, *op. cit.*, p. 227.

que la proliferación de «nuevos» derechos –entendidos como realidades necesitadas de específica protección jurídica–, acabe amenazando la coherencia propia del derecho internacional de los derechos humanos.

En los últimos años se han desarrollado dos relevantes iniciativas que serán objeto de sucesivo análisis: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés) y la recientemente aprobada Observación general número 26 del CDESC relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales. Mientras que en el contenido de la UNDROP ha llegado a integrarse el reconocimiento de un derecho a la tierra, la Observación del CDESC está caracterizada por encarnar esencialmente el enfoque instrumental.

III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES (UNDROP)

Entendiendo que las medidas existentes a la fecha no eran suficientes para garantizar los derechos de las comunidades rurales ante las graves amenazas, desde diversos sectores comenzó a plantearse la necesaria elaboración de un documento específico para reforzar su protección. Con el fin de motivar este planteamiento, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, De Schutter, listó cuatro razones por las que consideraba conveniente la aprobación de un nuevo instrumento internacional de derechos humanos: su necesidad en el marco del derecho internacional, su contribución a la lucha contra el hambre, su impacto en la protección de la agricultura familiar a pequeña escala ante la presión de la agroindustria, y el aumento del acceso a los medios de producción en las zonas rurales⁴². A la luz de su postura, compartida en toda su extensión, la aprobación de una normativa específica permitiría otorgar mayor visibilidad, protección y garantías a los derechos ya reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos, al tiempo que abriría la puerta al reconocimiento de derechos emergentes para las comunidades campesinas, tales como el derecho a la tierra o a las semillas.

⁴² A/HRC/19/75, *op. cit.*, párr. 70.

Una primera propuesta en esta dirección fue planteada desde el tercer sector, y en concreto, desde la organización La Vía Campesina. En el año 2008, las más de cien organizaciones que integran este colectivo aprobaron la «Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y los Campesinos»⁴³. Esta propuesta, aprobada por sus bases sociales, fue presentada al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) como respuesta a la crisis alimentaria mundial⁴⁴. Con este precedente, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en un estudio final presentado en el año 2012, incorporó una primera propuesta de declaración⁴⁵. Su contenido se propuso como modelo para la preparación de un ulterior instrumento del que encomendaba su elaboración al Consejo de Derechos Humanos⁴⁶.

Varios meses después de la presentación del mentado estudio, y a la vista de sus recomendaciones, el Consejo de Derechos Humanos, reunido en su 21º periodo de sesiones en octubre de 2012, decidió constituir un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta que tuviera como mandato la negociación y presentación de un proyecto de declaración sobre la base de lo dispuesto por el Comité Asesor⁴⁷. El grupo de trabajo celebró cinco sesiones con carácter anual entre los años 2013 y 2018. La propuesta finalmente consensuada fue aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018 por medio de la Resolución 39/12⁴⁸, y tras ello, por la AGNU en la Resolución 73/165 de 17 de diciembre de 2018⁴⁹.

⁴³ LA VÍA CAMPESINA, «Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos», 2008 (<https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2010/05/declaracion-SP-2009.pdf>).

⁴⁴ A/HRC/13/32, «Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación», 2010, Anexo 1.

⁴⁵ A/HRC/19/75, *op. cit.*, anexo. Junto a la propuesta de declaración, el Comité Asesor realizó recomendaciones del máximo interés; entre otras, la mejora de la aplicación de los instrumentos de derechos humanos existentes que pudieran proteger al campesinado o incluso el reconocimiento del derecho a la tierra en las normas internacionales de derechos humanos.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 71.

⁴⁷ A/HRC/RES/21/19, «Promoción y protección de los derechos humanos de los campesinos y otras personas que trabajan en el área rural», 2012.

⁴⁸ A/HRC/39/L.16, «Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales», 2018. El 28 de septiembre de 2018, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la UNDROP con una votación de 33 Estados a favor, 3 en contra y 11 abstenciones.

⁴⁹ A/RES/73/165, «Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales», 2018. La AGNU adoptó la Declaración

Aunque el eje central de este estudio radica en el reconocimiento del derecho a la tierra, debemos poner de manifiesto la relevancia conjunta de la UNDROP como respuesta institucional frente a la discriminación estructural de las comunidades rurales no indígenas, tras más de quince años de movilizaciones sociales y negociaciones institucionales. En el presente epígrafe referiremos únicamente al ámbito subjetivo de la Declaración, a los ejes centrales de su contenido sustantivo y, con especial atención, a sus aportaciones hacia el reconocimiento del derecho a la tierra.

III.1. *Ámbito subjetivo de protección específica*

La Declaración parte de una aproximación al concepto de campesino con el fin de delimitar su ámbito subjetivo de aplicación. En concreto, se incluye a «toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra»⁵⁰.

Esta definición alberga ideas centrales que merecen ser resaltadas: la dedicación a la producción agrícola en pequeña escala; el desarrollo de forma individual o colectiva; la organización mayoritaria del trabajo en familia o asimilados, aunque no de forma excluyente; la finalidad de la actividad para la subsistencia o el pequeño comercio; y la existencia de un vínculo de especial dependencia con la tierra. Estos requisitos se plantean como elementos definitorios del campesinado, presentándose, a razón de su tenor literal, como de carácter acumulativo.

Siguiendo el modelo de la propuesta primigenia de La Vía Campesina, la Declaración no limita su ámbito de aplicación al concepto que proporciona

por 121 Estados a favor, 8 en contra y 54 abstenciones. Los 8 Estados que votaron en contra fueron: Australia, Estados Unidos de América, Guatemala, Hungría, Israel, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia. España, por su parte, decidió abstenerse.

⁵⁰ UNDROP, artículo 1. Esta definición no presenta grandes diferencias con la propuesta por La Vía Campesina, aunque sí una simplificación de ideas y una redacción más cuidada: «hombre o mujer de la tierra que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y/o otros productos agrícolas». Véase: LA VÍA CAMPESINA, «Declaración de los...», *op. cit.*, artículo 1.

de campesinado, sino que, en favor de una mayor amplitud subjetiva, también refiere a «otras personas que trabajan en las zonas rurales». En relación con ello, los párrafos siguientes del artículo 1 de la UNDROP se destinan a detallar las referencias a estas «otras personas». Se invoca la aplicación de la Declaración a toda persona dedicada a un listado de actividades, entre las que se encuentra la agricultura artesanal o a pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza, la recolección, la artesanía vinculada a la agricultura o cualquier otra ocupación conexas en una zona rural. También se incluye a pueblos indígenas, comunidades trashumantes, nómadas, seminómadas, personas sin tierra dedicadas a actividades vinculadas y trabajadores asalariados⁵¹.

III.2. *Breve aproximación a su contenido sustantivo*

El articulado se compone del reconocimiento de un halo de derechos, en su mayoría ya contemplados internacionalmente, aunque dotados de una protección *ratione personae* específica. A grandes rasgos, el artículo 2 de la UNDROP recoge las obligaciones generales de los Estados: respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales. Para ello, prosigue, deberán adoptar todas las medidas apropiadas para «alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos enunciados en la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata»⁵². También, y dentro de sus obligaciones de protección, deberán garantizar que actores no estatales como particulares o empresas transnacionales, respeten, e incluso refuercen, los derechos reconocidos⁵³.

Con vistas a superar la discriminación estructural de este colectivo, la UNDROP personaliza el reconocimiento de toda una serie de derechos, la mayor parte respaldados por el marco normativo vigente, y otros, los menos, expresados por vez primera en un documento aprobado por la AGNU⁵⁴. Los derechos recogidos en la Declaración, sin ánimo exhaustivo, pueden ser sistematizados en cuatro grupos: los derechos de las mujeres rurales (art. 4); derechos civiles y políticos (arts. 6-12), derechos económicos, sociales

⁵¹ Estas menciones no son incluidas en la Declaración de La Vía Campesina.

⁵² UNDROP, artículo 2.1.

⁵³ *Ibid.*, artículo 2.5.

⁵⁴ *Ibid.*, artículo 3.

y culturales (arts. 13-16, 18, 21-26) y derechos propios de reconocimiento singular (arts. 5, 17 y 19)⁵⁵.

En primer lugar, la UNDROP toma en consideración la situación de agravada discriminación sufrida por las mujeres rurales, y en consonancia, evoca su contenido a la promoción de su empoderamiento y al disfrute de los derechos que le son reconocidos en condiciones de plena igualdad. Aunque la especificidad de los derechos y las correlativas obligaciones estatales ya venía reconocida por el artículo 14 de la CEDAW, era impensable que su formulación no enfatizara en el necesario enfoque de género.

Dentro del ámbito de los derechos civiles y políticos, se recoge el derecho a la vida y a la integridad física (art. 6), el derecho a la libertad de expresión y reunión pacífica (art. 8.1), el derecho a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de derechos humanos (art. 8.2), el derecho a fundar organizaciones o sindicatos (art. 9), el derecho de participación activa (art. 10), el derecho a la información (art. 11) o el derecho de acceso a la justicia (art. 12).

Por su parte, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, la Declaración sintetiza una completa amalgama: el derecho al trabajo y a condiciones laborales, seguras y saludables (art. 13 y 14), el derecho a una alimentación adecuada y a la protección frente al hambre (art. 15), el derecho a un nivel de vida adecuado y al acceso a los medios de producción para obtenerlo (art. 16), el derecho a la conservación y protección del medioambiente y la capacidad productiva de sus tierras (art. 18), el derecho al agua potable y al saneamiento (art. 21), el derecho a la seguridad social (art. 22), el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 23), el derecho a una vivienda adecuada y a no ser desalojados por la fuerza (art. 24), el derecho a la formación adecuada y adaptada a las necesidades (art. 25) y el derecho a disfrutar de la propia cultura (art. 26). Finalmente, como novedosos reconocimientos debe referirse al derecho a la tierra (art. 17), al derecho a las semillas (art. 19) o al derecho de acceso a los recursos naturales necesarios para el goce

⁵⁵ Para un análisis detallado del contenido de la UNDROP, resulta del máximo interés el estudio de la serie de ocho informes sobre los derechos de los campesinos publicados por la organización Fian Internacional: «Rural Women's Rights», «The Rights to Biodiversity and Seeds», «Rights to Water and Sanitation», «Right to Adequate Food and Nutrition, and to Food Sovereignty», «Environmental and Climate Justice», «Agroecology», «Filling the gaps in protecting the human rights of a diverse rural world» y «The right to land and other natural resources». Disponibles en: <https://www.fian.org/en/publication/article/peasants-rights-briefings-2690>.

de condiciones de vida adecuadas (art. 5), derechos que serán analizados de forma más minuciosa en el siguiente apartado.

El reconocimiento de estos derechos se acompaña en sus disposiciones de correlativas obligaciones específicas para los Estados que complementan las obligaciones generales de respeto, protección y realización ya referidas. Estas obligaciones se extienden también a la supervisión de la actuación de actores no estatales, particulares u organizaciones privadas, como empresas transnacionales u otras entidades⁵⁶. Todo ello, como se reafirma, insertado a su vez en las obligaciones derivadas del marco jurídico internacional ya vigente y vinculante para los Estados.

III.3. *El reconocimiento del derecho a la tierra y a los recursos naturales en la UNDROP*

Pese a la relevancia del conjunto de artículos que componen la UNDROP, una de sus mayores aportaciones en respuesta a las reivindicaciones históricas de las comunidades rurales radica en el reconocimiento explícito del derecho a la tierra y del derecho de acceso a los recursos naturales, contemplados en los artículos 5 y 17. Consideramos pertinente realizar un estudio conjunto de ambos preceptos en tanto su contenido sustantivo está intrínsecamente relacionado.

El artículo 5 reconoce el derecho a acceder a los recursos naturales presentes en la comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, a utilizarlos de forma sostenible y a participar en su gestión; mientras que el artículo 17 consagra de forma expresa el derecho a la tierra, individual o colectivamente, integrado a su vez por «el 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»⁵⁷.

Se trata de la primera resolución de la AGNU que contempla el reconocimiento de un derecho a la tierra, a salvo de su atribución a los colectivos indígenas. Su evocación, aunque todavía alejada de su consolidación como dere-

⁵⁶ UNDROP, artículo 2.5.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo 17 *a fine*.

cho humano emergente, resulta de la máxima relevancia para el colectivo más vulnerabilizado por las prácticas inversionistas que conducen a la desposesión rural. Con ello, al menos mediante una protección *ratione personae*, se ofrece respuesta a una reivindicación histórica de las comunidades rurales.

Si bien con carácter previo aludíamos a las propuestas que desde la doctrina y las bases organizativas se realizaban sobre el contenido de este derecho a la tierra, es ahora cuando podemos analizar el único reflejo normativo recogido hasta la fecha en el ámbito internacional. Sobre su contenido, debe alabarse en primer lugar la pertinencia de la referencia a su carácter mixto, individual y colectivo⁵⁸. Esta afirmación responde a las múltiples modalidades de tenencia y control presentes en todo el mundo, con regímenes privados, comunales o estatales, pero cuya protección frente a intromisiones es igualmente requerida. De hecho, la UNDROP elude toda mención al derecho de propiedad, que como hemos mencionado se muestra restrictivo y nada pacífico. El análisis también debe detenerse en las menciones repetidas a los valores atribuidos a la tierra y a los recursos naturales, a su esencialidad para la realización de condiciones de vida adecuadas, o a su significación como lugar en el que desarrollar su cultura y vivir en un entorno seguro, pacífico y digno.

En mayor nivel de detalle, y entendido de forma holística, el derecho a la tierra y a otros recursos naturales que sintetiza la UNDROP puede englobar tanto libertades como derechos⁵⁹. En la línea de las propuestas conceptuales referidas, se integra el derecho a mantener el acceso, el uso y la gestión de la tierra y los recursos, el derecho a estar libre de toda discriminación o a no ser objeto de injerencias como desalojos, destrucción de zonas agrícolas o contaminación de tierras⁶⁰. También se contempla el reconocimiento jurídico y la protección de la tenencia, incluyendo sistemas consuetudinarios, el derecho a estar protegido contra desplazamientos forzosos y a la restitución y regreso a sus tierras en caso de privación arbitraria, el derecho a la redistribución de la

⁵⁸ El cuestionamiento del carácter colectivo del derecho ha sido uno de los principales argumentos invocados por sus detractores. Así lo explica Martín López en: MARTÍN LÓPEZ, M. Á., «Estudio sobre la naturaleza y el contenido del derecho a la tierra en el ordenamiento jurídico internacional», en *Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Miguel Ángel Martín López (coord.), Madrid, Dykinson, 2020, pp. 21-26.

⁵⁹ MONSALVE SUÁREZ, S., «El derecho a la tierra y a otros recursos naturales en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales», *Fian International*, 2015, p. 2 (https://www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_es.pdf).

⁶⁰ UNDROP, respectivamente, artículos 17.1, 17.2 y 17.3.

tierra y los recursos, el derecho de acceso preferencial a campesinos sin tierra, jóvenes, pequeños pescadores y otros trabajadores rurales, o el derecho de participación en las decisiones relativas a la explotación de los recursos⁶¹.

Estos reconocimientos se acompañan a su vez de correlativas obligaciones estatales, que partiendo de la no discriminación y la especial atención a los grupos vulnerabilizados, pueden articularse en la recurrente triple vertiente de respetar, proteger y realizar. A tal efecto, se desprenden, entre otras, la obligación de proteger frente a desalojos arbitrarios e ilegales, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario⁶²; o la obligación de garantizar que no se autorice ninguna explotación que afecte a los recursos naturales de uso tradicional de los campesinos sin que, como mínimo, se realice una evaluación de impacto, se celebren consultas de buena fe, y haya un reparto justo y equitativo de los beneficios⁶³.

Sobre este último aspecto, el documento finalmente aprobado optó por no contemplar el deber de respetar el principio de consentimiento libre, previo e informado de las comunidades rurales afectadas por la toma de decisiones relativas a sus tierras, con la salvedad de la mención al respeto de la legislación sobre pueblos indígenas. Pese a esta marcada ausencia, lo cierto es que su mención sí constaba en los inicios de las negociaciones del documento: tanto en la propuesta inicial de La Vía Campesina de 2008⁶⁴, como en la propuesta modelo del Comité Asesor del Consejo de Derecho Humanos⁶⁵, o en sucesivos borradores –2016⁶⁶ y 2017⁶⁷–, de cuyo avance ya se constataba una evolución reduccionista.

En su lugar, se define el deber de los Estados de celebrar consultas participativas y de buena fe, por medio de las instituciones representativas propias

⁶¹ *Ibid.*, respectivamente, artículos 17.3, 17.4, 17.5, 17.6, 17.6 y 5.

⁶² *Ibid.*, artículos 17.3 y 17.4.

⁶³ *Ibid.*, artículos 2.3 y 5.2.

⁶⁴ LA VÍA CAMPESINA, «Declaración de los...», artículo IV.9.

⁶⁵ A/HRC/WG.15/1/2, «Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales», 2013.

⁶⁶ A/HRC/WG.15/3/2, «Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales presentado por la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo», 2016, artículo 2.4.

⁶⁷ A/HRC/WG.15/4/2, «Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales presentado por la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo», 2017, artículo 5.3.b. En este borrador ya se sustituyó la formulación por la de «consultas celebradas de buena fe para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales».

de las comunidades rurales, y con carácter previo a la adopción de decisiones que pudieran afectar a sus derechos⁶⁸. Este mero proceso de consulta, sin establecimiento de mecanismos de supervisión y sin exigibilidad de actuar conforme a su resultado, deviene a nuestro parecer una de las mayores ausencias en el avanzado contenido de la Declaración.

Junto con el reconocimiento incipiente del derecho a la tierra, procedemos sucintamente a referir a otra importante y novedosa inclusión: el derecho a las semillas. Como bien es sabido, las semillas pueden ser consideradas una de las bases necesarias para el sustento humano. Pese a ello, su acceso lleva décadas convertido en un problema colosal para las comunidades rurales. Tradicionalmente habían sido utilizadas, conservadas y guardadas por sistemas creados por las propias comunidades campesinas, garantizando así su existencia y salvaguarda. Sin embargo, las dinámicas de mercantilización expuestas también se han extendido a su suministro, con grandes problemas de concentración y de monopolización⁶⁹.

De nuevo en este ámbito encontrábamos una laguna normativa en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, a excepción de lo dispuesto para las comunidades indígenas en diversos instrumentos normativos⁷⁰. De forma incoherente, este reconocimiento no había sido otorgado a las comunidades rurales no indígenas, quienes se veían obligadas a reivindicar su derecho a las semillas y a la biodiversidad a través de referencias al derecho a la alimentación o a la cultura: una protección insuficiente y de nuevo con enfoque instrumental.

⁶⁸ UNDROP, artículo 2.3.

⁶⁹ El legado histórico de las comunidades campesinas en la riqueza de semillas y variedades está siendo amenazado por la agricultura industrial y los monocultivos que sustituyen a la diversidad. Una prueba evidente de ello radica en que un pequeño grupo de empresas, entre la que se encuentran las controvertidas Monsanto, Bayer o DuPont, controlan en la actualidad la mayoría de los suministros agrícolas del mundo ante la mirada perpleja de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

⁷⁰ El derecho a las semillas está reconocido para las poblaciones indígenas en el artículo 31 de la DNUDPI, como parte integrante de sus conocimientos tradicionales. También confieren protección jurídica el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, ambos jurídicamente vinculantes para los Estados que los ratifican, pero carentes de un enfoque específico de derechos humanos. Véase, respectivamente: *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1760, p. 79; *Tratado Internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura*, Roma, de 11 de marzo de 2011, Serie de Tratados de la ONU, vol. 2400, p. 303.

Por medio del contenido de la UNDROP se reconoce por vez primera el derecho a las semillas de las comunidades rurales en un extenso artículo 19, en el que se detalla a su vez la amalgama de derechos que este integra, tales como la protección de los conocimientos tradicionales, la participación equitativa en el reparto de beneficios o el derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas⁷¹. El párrafo 5 del mismo artículo reconoce el nuclear derecho de los campesinos a utilizar las variedades de semillas que elijan, sin imposición alguna por parte del monopolio corporativo existente⁷².

La UNDROP ofrece así una protección reforzada para las comunidades rurales históricamente marginalizadas y duramente afectadas por tendencias mercantilistas que resuenan a neocolonialismos económicos. Si bien su aprobación se califica como un hito para las reivindicaciones de este colectivo, máxime al incluir el reconocimiento de derechos emergentes, algunas cuestiones como las ya mencionadas quedaron irresolutas. Al halo de criticismo debe añadirse la falta de consenso en su aprobación –contó con 8 votos en contra y 54 abstenciones, entre ellas, la mayoría de los países de la Unión Europea–, y su carácter meramente declarativo; ello conduce a que las expectativas de que los Estados asuman un sentir obligatorio respecto a su implementación sean muy reducidas, obligando a desarrollar mecanismos que coadyuven a su progresiva integración.

III.4. *Recomendaciones para reforzar su implementación efectiva*

La UNDROP, formalizada como resolución de la AGNU, parte en sus orígenes como un instrumento de carácter no vinculante para los Estados, con independencia del sentido de su voto. Siendo esto cierto, conviene recordar que estos mismos Estados sí podrán verse vinculados indirectamente a su contenido a través de la invocación del marco jurídico internacional que ancla el contenido de la Declaración, tal y como así mismo se hace indicar en su

⁷¹ Para un análisis detallado de la regulación, véase: HAUGEN, H. M., «The UN Declaration on Peasants' Rights (UNDROP). Is Article 19 on seed rights adequately balancing intellectual property rights and the right to food?», *Journal of World Intellectual Property*, vol. 23, núm. 3-4, 2020, p. 299 (<https://doi.org/10.1111/jwip.12152>).

⁷² Este amplio y expreso reconocimiento del derecho a las semillas, incluso con mayor relevancia que en la DNUDPI, también fue objeto de exaltada discusión durante la negociación del documento. Su primera versión reconocía en sentido aún más contundente el derecho a determinar las variedades de semillas a plantar, a rechazar las impuestas por el modelo industrial y el derecho a la defensa del saber y la práctica de la agricultura tradicional. Véase: A/HRC/WG.15/1/2, *op. cit.*, artículo 5.

preámbulo. Se trataría así de un instrumento de interpretación de un marco jurídico vinculante en el contexto del ámbito subjetivo de la Declaración, con la salvedad de los derechos emergentes incorporados.

Tratando de realizar un análisis prospectivo del éxito de aplicación de la UNDROP, resulta de interés revisar la evolución propia de la DNUDPI. Una de las principales fallas atribuidas a la DNUDPI, y compartida en este caso con la UNDROP, es precisamente su carácter no vinculante. Sin embargo, a la fecha la Declaración de 2007 goza de un amplio consenso internacional, lo que permite afirmar que «debe ser considerada un imperativo político, moral y, además, jurídico, sin reserva alguna»⁷³. Esta misma estela, salvando el paso de más de una década desde su aprobación, podría marcar el devenir jurídico de la protección de las comunidades rurales. Afirmado esto, es bien cierto que el recorrido podría acortarse con la conformación de un tratado internacional sometido a la aprobación y ratificación de los Estados: aunque proyecto improbable, no por ello su reivindicación deviene menos legítima.

Dicho lo anterior, y a los efectos de promover el progresivo aumento de su implementación en el ámbito internacional, parece conveniente que, siguiendo otros ejemplos del pasado, el Consejo de Derechos Humanos emprenda la creación de un procedimiento especial sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Este mecanismo, que podría retomar la herencia del grupo de expertos ya constituido para la elaboración de la Declaración, dotaría a la UNDROP de un monitoreo necesario para avanzar en su implementación. Esta misma reivindicación es reiterada por parte de las organizaciones del sector en cada uno de los aniversarios de su aprobación⁷⁴.

Siguiendo con las recomendaciones ya citadas, creemos que resultaría del máximo interés que la UNDROP también fuera incluida como instrumento objeto de control en el contexto del Examen Periódico Universal. Sobre este particular, en tanto los Estados que aprobaron la Declaración manifestaron su

⁷³ A/68/317, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya», 2013, párr. 67.

⁷⁴ La organización La Vía Campesina desarrolla un trabajo incesante en el impulso de la UNDROP a través de la elaboración de materiales didácticos, la difusión de su contenido y la reivindicación de mecanismos de implementación como el procedimiento especial mentado. Sobre este último, véase: LA VÍA CAMPESINA, «4 años de la UNDROP: Urge un procedimiento especial de la ONU para lograr justicia social y equidad e igualdad», 16.12.2022, <https://viacampesina.org/es/4-anos-de-la-undrop-urge-un-procedimiento-especial-de-la-onu-para-lograr-justicia-social-y-equidad-e-igualdad/>.

intención de implementarla, podrían ser sometidos a escrutinio como parte de los compromisos políticos asumidos en materia de derechos humanos. A ello también sumarían sus esfuerzos los trabajos de ese proyectado procedimiento especial de las Naciones Unidas, en tanto podría aportar informes sobre la situación de las comunidades rurales en los Estados sometidos a escrutinio.

Finalmente, y en favor de coadyuvar a la aplicación de este instrumento, desde la doctrina también se propone la creación de fondos de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para que los destinatarios de la Declaración puedan participar en actividades del sistema universal, así como la integración de la Declaración en las estrategias de la Agenda 2030 o en las políticas de las agencias especializadas de la ONU, entre ellas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional⁷⁵.

En línea con esta estela reivindicativa, el pasado diciembre, en vísperas del cuarto aniversario de la aprobación de la UNDROP por la AGNU, un grupo de titulares de procedimientos especiales de las Naciones Unidas lanzó un comunicado instando a todos los actores involucrados a que mostraran liderazgo y comenzaran a implementar la Declaración⁷⁶: los Estados, a través de su incorporación a las legislaciones nacionales, los mecanismos de derechos humanos, a través del examen de la práctica estatal, y las agencias de las Naciones Unidas, mediante su aplicación en sus programas y actividades. Una vez más, se recoge la prueba de la centralidad de este asunto y de la relevancia del contenido de la UNDROP y, al tiempo, del largo camino por recorrer para lograr su implementación efectiva en favor de las comunidades rurales.

IV. OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 26 RELATIVA A LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Desde el plano universal, y en paralelo a las negociaciones de la UNDROP, comenzaron a surgir voces que se sumaban a las reivindicaciones por

⁷⁵ GOLAY, C., «La aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales», *Research Brief Geneva Academy*, 2019, pp. 6-7 (<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/La%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20Declaraci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20sobre%20los%20Derechos%20de.pdf>).

⁷⁶ «Declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos y las campesinas: Expertos de la ONU llaman a la acción antes del aniversario», 16.12.22, <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/12/un-declaration-rights-peasants-un-experts-call-action-ahead-anniversary>.

la protección del acceso a la tierra de las comunidades rurales, pero no invocando nuevos derechos, sino sobre la base de su conexión con la realización de otros derechos económicos, sociales y culturales. Como ejemplo de ello, De Schutter, ya desde el año 2010, apelaba de forma expresa al CDESC para que, en desempeño de su función interpretativa, aclarara las obligaciones estatales derivadas del PIDESC sobre la protección del derecho a la tierra⁷⁷.

El CDESC asumió esta recomendación y se involucró en la elaboración de la que sería la Observación general número 26 «sobre los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales». El fin propuesto, como a su vez solicitaba De Schutter, era aclarar las obligaciones específicas de los Estados parte en relación con la tierra y su gobernanza partiendo de lo dispuesto en el articulado del PIDESC. Un primer borrador fue presentado en mayo de 2021⁷⁸. Tras ello, se abrió un proceso de contribuciones públicas en el que se invitaba a toda persona, organización o Estado que así lo deseara a presentar sus propuestas de mejora del documento. Concluido el proceso de consulta, y tras la fase de revisión del borrador, el pasado 22 de diciembre de 2022 se publicó la nueva y definitiva versión, aprobada por el Comité en su 72º sesión⁷⁹.

IV.1. *Objetivos y enfoque de la Observación general*

«La tierra desempeña un papel esencial para la realización de una serie de derechos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales»⁸⁰. Con esta introducción, la Observación general plasma

⁷⁷ A/65/281, «Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación», 2010, párr. 43 d.

⁷⁸ E/C.12/69/R.2, «Observación General nº 26 (2021), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales. Proyecto», 2021, párr. 1.

⁷⁹ E/C.12/GC/26, «Observación General nº 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales», 2022. A fecha de envío de la presente contribución, la publicación de esta Observación consta como «versión avanzada sin editar». A falta de una traducción oficial, todas las referencias a la literalidad de su contenido son traducciones propias del original.

⁸⁰ *Ibid.*, párr. 1. El contenido del primer proyecto de Observación presentado en el año 2021 mantiene los rasgos generales de lo dispuesto en la versión avanzada publicada en diciembre de 2022 y sometida a aprobación del Comité. Por esta razón, únicamente referiremos a la distinción entre ambos borradores en los casos en los que existan diferencias de calado que sea necesario resaltar. Con todo, adelantamos que en el análisis comparado entre los proyectos publicados en 2021 y 2022, más que cambios sustanciales, lo que se aprecia es un mejoramiento de la calidad del documento y una reestructuración de su contenido entre las tres vertientes obligacionales, respetar, proteger y cumplir.

el marcado carácter instrumental que desarrollará en todo su contenido. Incide en que la tierra constituye un elemento indispensable para la realización de derechos incluidos en el articulado del PIDESC, tales como el derecho a la alimentación, al agua, a la vivienda adecuada, a la salud física y mental o a la participación en la vida cultural (arts. 11, 12 y 15 del PIDESC). Desde este enfoque, lo que persigue la Observación es ofrecer una clarificación «sobre las obligaciones de los Estados relacionadas con el impacto del acceso, el uso y el control de la tierra en el disfrute de los derechos del Pacto, especialmente en lo que respecta a los más desfavorecidos y a los Estados miembros, individuos y grupos marginados»⁸¹.

Si bien la renuncia a la configuración de un derecho emergente se muestra con claridad en su resultado final, en los prolegómenos de esta iniciativa parecía que el CDESC pretendía seguir –al menos en parte– la estela marcada por el reconocimiento expreso del derecho humano al agua a través de la Observación general número 15, germen de su posterior reconocimiento por parte del Consejo de Derechos Humanos y de la AGNU. En ella, el CDESC argumentó jurídicamente el reconocimiento de este derecho humano con base en el contenido del nivel de vida adecuado del artículo 11 –y la amplia interpretación del adverbio «incluso»–⁸², y del derecho a la salud del artículo 12⁸³.

Las diferencias sustantivas entre ambas observaciones son claras. Mientras que la Observación general número 15 comienza afirmando que

⁸¹ E/C.12/GC/26, 2022, párr. 4.

⁸² Como reza el artículo 11, el derecho a un nivel de vida adecuado incluye, «incluso», la alimentación, el vestido y la vivienda adecuada. El uso de este adverbio daría a entender, tal y como argumenta el CDESC, que la enumeración de derechos no pretende ser exhaustiva. El pensamiento deductivo conduciría entonces a la afirmación de que, en tanto el listado no está limitado y el acceso al agua es una necesidad indispensable para la supervivencia, el derecho a un nivel de vida adecuado también debe incluir y amparar su protección como derecho diferenciado. Véase: E/C.12/2002/11, «Observación General n° 15. El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)», 2003, párr. 3.

⁸³ Este desarrollo expansivo del CDESC ha sido tanto criticado como respaldado por la doctrina. Como muestra representativa de esta confrontación doctrinal, véase, por todos: TULLY, S., «A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, núm. 1, 2005, pp. 35-63 (<https://doi.org/10.1177/0169344105023001>); y BULTO, T. S., «The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?», *Melbourne Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2, 2011, pp. 290-314. En este artículo, Bulto trata de reforzar la base jurídica del reconocimiento del derecho, abogando por una lectura de la Observación general en conjunto con otras normas jurídicas y avances programáticos, para así afirmar que su reconocimiento no es producto de la novedad.

«el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente»⁸⁴, en la cuestión vinculada a la tierra, el CDESC ha optado por ser mucho más cauteloso en sus afirmaciones. En contraposición, la Observación recientemente aprobada no recoge mención alguna a la expresión «derecho humano a la tierra». Ya en su propia denominación, «relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales», se plasma de forma inequívoca que lo que se abordarán serán derechos económicos, sociales y culturales en conexión con la tierra, explotando por ende el enfoque instrumental. Todas las referencias, con una única salvedad que será objeto de desarrollo, se ven sustituidas en todo momento por menciones a derechos de propiedad, tenencia, acceso, uso y control en condiciones de equidad y seguridad, y su intrínseca conexión con derechos económicos, sociales y culturales.

El tratamiento de esta relevante cuestión por parte del CDESC ya es meritoria y significativa. Sin embargo, el enfoque instrumental que centra los esfuerzos del Comité y la ausencia de rotundidad en el avance hacia la consolidación de un derecho a la tierra, tal y como desgranaremos en el análisis de su contenido y de las contribuciones presentadas, aminora notablemente su potencial impacto.

IV.2. *Principales aportaciones sobre las obligaciones estatales derivadas del Pacto*

La Observación general número 26, siguiendo el esquema de otras observaciones, y tras destinar considerables esfuerzos a justificar la conexión con el articulado del PIDESC, enumera toda una serie de obligaciones estatales en relación con la tierra, tanto de respeto, como de protección o cumplimiento. En ello radica a nuestro parecer la principal aportación de la Observación. Sin ánimo exhaustivo, realizaremos un análisis de aquellas que consideramos de mayor relevancia para el fin que se persigue.

En primer lugar, dentro de la obligación de respetar, se entiende que los Estados parte deberán abstenerse de interferir en los derechos de acceso, utilización y control de la tierra⁸⁵. Del mismo modo, deberán dotar de un

⁸⁴ E/C.12/2002/11, *op. cit.*, párr. 1.

⁸⁵ E/C.12/GC/26, 2022, párr. 22.

grado razonable de seguridad sobre la misma que proporcione protección jurídica frente a prácticas como el desalojo o la apropiación ilegal. De esta obligación general se desprenden dos vertientes específicas. Por un lado, el reconocimiento estatal de los diferentes regímenes de tenencia de la tierra: tanto individual como colectiva, así como sistemas formales, de tenencia consuetudinaria o tradicional⁸⁶. Por otro, la protección reforzada frente a los desalojos forzosos⁸⁷. El documento aborda con detalle esta última cuestión, entendiendo que *prima facie* serán incompatibles con el PIDESC y que solo en circunstancias muy excepcionales podrían considerarse justificables⁸⁸, con sumisión a un conjunto de requisitos que deben ser garantizados⁸⁹. Muy acertadamente, se enfatiza en la necesidad de explorar todas las alternativas viables, convirtiendo a los desalojos de las comunidades en la última de las opciones⁹⁰.

En segundo lugar, se analiza el contenido de las obligaciones de protección, asociadas en este caso al deber de evitar desalojos arbitrarios o vulneración de los derechos de los legítimos tenedores de la tierra por parte de actores no estatales, tales como empresas o inversores. El documento le concede una especial atención a la amenaza de los acaparamientos de tierras, referidos únicamente como «inversiones en tierras a gran escala»⁹¹. Sobre este asunto central, se encomienda a los Estados la promoción de modelos de inversión que no provoquen desplazamientos de la población, manteniendo vigentes los

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 25. El reconocimiento de las múltiples formas de tenencia se desarrolla también dentro de las obligaciones del Estado de proteger, lo que muestra una sistematización algo desordenada del contenido de la Observación. *Ibid.*, párr. 27.

⁸⁷ *Ibid.*, párr. 23.

⁸⁸ *Ibid.* Así ya lo había manifestado el CDESC en la Observación general número 7.

⁸⁹ En este sentido, se afirma que «para que un desalojo sea justificable, deberá cumplir los siguientes requisitos: en primer lugar, la limitación será determinada por la ley; en segundo lugar, promoverá el bienestar general o el «propósito público» en una sociedad democrática; en tercer lugar, se adaptará a este fin legítimo; cuarto, la limitación será necesaria, en el sentido de que es la medida menos restrictiva para alcanzar el objetivo legítimo; y, por último, los beneficios de la limitación en la promoción del bien común compensarán los impactos en el disfrute del derecho que se limita». Véase: E/C.12/GC/26 2022, párr. 23. Su contenido refiere a lo dispuesto en los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo (A/HRC/4/18).

⁹⁰ E/C.12/GC/26, 2022, párr. 24.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 29. A los efectos de concretar la obligación de protección en este ámbito, se invita a los Estados a imponer salvaguardas que valoramos positivamente, tales como el establecimiento de límites máximos a las transacciones permitidas o el requisito de que aquellas operaciones sobre tierras que superen un determinado umbral sean necesariamente autorizadas por órganos ejecutivos o legislativos nacionales.

derechos de los tenedores locales y promoviendo asociaciones con ellos⁹². Así, aunque sin un tono contundente, el Comité parece mostrar su cautela frente a estas prácticas inversionistas a gran escala, señalando los múltiples riesgos para los derechos que se asocian a su desarrollo⁹³.

En el ámbito de la protección estatal, aludimos finalmente a una esencial mención a la necesidad de que se proporcionen normas claras a los agentes inversionistas no estatales y a que se exijan obligaciones de debida diligencia en materia de derechos humanos en el sector, con el fin de identificar, prevenir y mitigar los efectos negativos sobre los derechos⁹⁴. Esta mención, presente desde el proyecto de 2021, es sustentada por el CDESC con base en instrumentos aprobados en el marco regional de la Unión Africana⁹⁵. Pese a su interés, no podemos más que manifestar la llamativa ausencia de referencias a los Principios Rectores de las Naciones Unidas como instrumento internacional de *soft law*, o a los procesos regionales y nacionales que avanzan en la legislación sobre esta materia.

En tercer y último lugar, por lo que respecta a la obligación estatal de cumplimiento⁹⁶, se contempla la importancia de lograr una distribución más equitativa de la tierra a través de la reforma agraria⁹⁷, así como la priorización de usos basados en la conservación y la sostenibilidad⁹⁸. También, con carácter remarcado, la obligación imperativa de los Estados de utilizar el máximo de los recursos disponibles para realizar los derechos vinculados con el acceso a

⁹² *Ibidem*.

⁹³ A este respecto, el CDESC trae a colación una cuestión determinante como es la problemática de torno a la «titulación», ya contemplada desde el borrador de 2021. Se constata el fomento de este fenómeno y la ambigüedad de su impacto: persigue garantizar la seguridad de la tenencia legítima de los usuarios de la tierra, al tiempo que facilita la transferencia de derechos de propiedad. El consecuente fomento de la mercantilización de la tierra, tal y como se recoge y como así compartimos, puede a su vez conducir a una mayor exclusión. Y ello, debido a su incidencia en el auge de las inversiones a gran escala en detrimento de las comunidades vulnerabilizadas, con menos recursos y, por ende, con menor capacidad de autonomía para confrontar las ofertas de transacción. *Ibid.*, párr. 31.

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 30.

⁹⁵ En particular, «Guiding principles on large scale land based investments in Africa» (2014, United Nations Economic Commission for Africa) y «State Reporting Guidelines and Principles on Articles 21 and 24 of the African Charter relating to Extractive Industries, Human Rights and the Environment» (2017, African Commission on Human and People's Rights)

⁹⁶ En el análisis del contenido de las obligaciones de cumplimiento pueden apreciarse diferencias entre el borrador de 2021 y la versión de 2022, fundamentalmente, en la mejora del orden coherente del discurso.

⁹⁷ E/C.12/GC/2, 2022, párr. 36.

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 38.

la tierra y a los recursos productivos⁹⁹, en línea con las obligaciones generales estatales derivadas del PIDESC.

Esta triple obligación estatal, como no podría ser de otra manera, guarda un reflejo con relevante cariz en el ámbito extraterritorial. Es precisamente en conexión con la vertiente extraterritorial de las obligaciones donde se realizan menciones más específicas a las grandes inversiones agrícolas, a razón de que, tal y como se sintetiza, en ellas intervienen mayoritariamente actores internacionales, ya sean públicos o privados¹⁰⁰. El Comité recuerda en su Observación que las obligaciones estatales de respeto se amplían a las tierras que se encuentran fuera de las fronteras de los Estados, ya sea en la ejecución de inversiones públicas o en la adopción de acuerdos bilaterales o multilaterales que puedan incidir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos.

En este punto, destacamos la mención expresa que se realiza al impacto de las políticas de instituciones internacionales en la promoción de las inversiones de tierras¹⁰¹. Sobre este particular, y haciendo un alarde descriptivo, en la Observación se recuerda el aumento exponencial de las inversiones a gran escala de tierras en los años 2007 y 2008, coincidiendo con la crisis alimentaria. Con este ejemplo perfectamente escogido, se exhorta a los Estados parte de instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional a que garanticen que las políticas adoptadas en sus sedes no menoscaben el disfrute de los derechos vinculados al acceso a la tierra o a los recursos de la población.

Respecto a la obligación extraterritorial de proteger, el documento es rotundo en sus consideraciones, afirmando que «los Estados miembros velarán 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 sustento»¹⁰². Este enunciado imperativo debe traducirse tanto en el plano de la prevención como en el de la exigencia de responsabilidades por parte de los Estados en los que estén domiciliadas las entidades que potencialmente pudieran causar vulneraciones de derechos. Esta extensión extraterritorial de las obligaciones estatales, que parece querer mantenerse en un premeditado olvido, es clave en estas prácticas inversionistas que, en una inmensidad de casos, están atravesadas por operaciones transnacionales.

⁹⁹ *Ibid.*, párr. 37.

¹⁰⁰ *Ibid.*, párrs. 40 y ss.

¹⁰¹ *Ibid.*, párr. 41.

¹⁰² *Ibid.*, párr. 43.

Tras una breve referencia a la obligación extraterritorial de cumplimiento¹⁰³, la Observación recoge un apartado final en el que se incluyen algunos temas específicos a los que se les dedica una especial atención por sus singularidades. Aunque no ocupe nuestro análisis, únicamente ponemos de manifiesto que este listado ha sido reconfigurado tras la revisión presentada el pasado diciembre, reduciéndolo únicamente a cuatro cuestiones: (A) Conflictos armados internos y situaciones posteriores a los conflictos; (B) Corrupción; (C) Defensores de los derechos humanos; y (D) Cambio climático¹⁰⁴.

IV.3. *Contribuciones al Proyecto de Observación y mejoras introducidas*

Como se ha abordado, el cometido que persigue la Observación general número 26 no es alcanzar el reconocimiento de un derecho humano a la tierra, sino aclarar las obligaciones estatales en relación con «el impacto del acceso, el uso y el control de la tierra en el disfrute de los derechos del Pacto». De entrada, este enfoque no llegó a contentar a las bases organizativas, quienes pese a congratularse de la oportunidad de que el CDESC abordara finalmente la cuestión, esperaban que las aspiraciones fueran más ambiciosas.

Precisamente sobre esta cuestión versaban las principales críticas vertidas en las contribuciones presentadas al primer borrador. Organizaciones como Fian International, International Land Coalition, Geneva Academy, o Business, Human Rights and the Environment Research Group (BHRE) reclamaron la superación del enfoque instrumental para pasar a concebir la tierra como una necesidad humana universal¹⁰⁵. Invocaban uno de los argumentos ya

¹⁰³ Esta obligación estaría concretada en el desarrollo de herramientas de cooperación técnica o asistencia financiera en otros países para asegurar el derecho de acceso a la tenencia de la tierra. *Ibid.*, párrs. 46-47.

¹⁰⁴ El primer borrador de proyecto realizaba mención a: (A) Conflictos armados y situaciones de postconflicto; (B) Medidas de evaluación y vigilancia; (C) Corrupción; (D) Derechos de los campesinos; (E) Defensores de los derechos humanos; y (F) Cambio climático. Tal y como se abordará, el contenido relativo a los derechos de los campesinos ha sido trasladado a un apartado más central en el que se analiza la situación de otros colectivos especialmente vulnerabilizados, junto con los pueblos indígenas y las mujeres rurales.

¹⁰⁵ Se presentaron un total de 100 contribuciones, de entre las que se han destacado las siguientes: FIAN INTERNACIONAL, «Response to the CESCR's call for written contributions to the draft general comment on Land and Economic, Social and Cultural Right»; INTERNATIONAL LAND COALITION, «Comentarios al Proyecto de Observación general núm. 26 (2021), relativo a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales del Comité de Derechos

expuestos y que compartimos: una interpretación evolutiva dentro del ámbito jurídico del artículo 11 del PIDESC, entendiendo la necesidad de considerar el reconocimiento de un derecho autónomo al acceso, uso y control de la tierra dentro del amplio elenco de elementos del derecho a un nivel de vida adecuado. Como resulta evidente del análisis hasta aquí realizado, esta propuesta no fue finalmente acogida.

Otra de las aportaciones más recurrentes clamaba por un tratamiento más minucioso de la situación de las comunidades rurales campesinas y la inclusión reforzada del contenido de la UNDROP. En tanto en el primer borrador las menciones eran sumamente escuetas, se proponía su consideración como un referente sistemático, integrando sus avances para lograr un enfoque más progresivo. Más allá de la mera corrección de errores o la mejora de la sistematización del contenido, hemos de afirmar que los mayores cambios conceptuales pueden apreciarse en el desarrollo de esta cuestión¹⁰⁶.

Si bien la situación específica de las comunidades rurales ya había sido mencionada en el proyecto de 2021, el documento definitivo refuerza su contenido y lo reubica a fin de dotarle de una mayor relevancia. Así, el tratamiento de las especificidades de las comunidades campesinas pasa de encontrarse en una categoría con contenido dispar al final del documento, a albergarse en el apartado destinado a «grupos o personas que requieren especial atención», compartido con comunidades indígenas y mujeres rurales. Como se sostiene en la versión final de la Observación, los tres comparten una discriminación histórica en el acceso, uso y control de la tierra, y mantienen una relación particular con la misma que merece de protección reforzada.

La decisión de agrupar la realidad de las comunidades campesinas y las comunidades indígenas constata la sensibilidad del Comité sobre la vulnerable situación en la que ambas se encuentran. En prueba de ello, destacamos otra incorporación a la versión definitiva que merece nuestra atención. Se trata de

Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas»; GENEVA ACADEMY, «Written Contribution on UNDROP. General Comment on Land and the ICESCR»; BHRE RESEARCH GROUP, «Contribution for a legal interpretation of the ICESCR: towards a human right to land». Todas ellas pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx>.

¹⁰⁶ Mientras que la versión de 2021, en relación con el derecho a la tierra de las comunidades rurales recogido en la UNDROP, únicamente refiere al artículo 17, la versión definitiva de 2022 lo hace también al artículo 5, a nuestro parecer de forma acertada. De esta manera, en una lectura conjunta, se integra el derecho a la tierra y a los recursos, postura compartida y seguida en esta misma contribución.

la equiparación entre pueblos indígenas y campesinos como colectivos a los que el Estado debe proporcionar mecanismos para la solución adecuada de sus controversias vinculadas a la tierra, siempre tratando de satisfacer el derecho a la tierra que, de forma expresa aunque como mención única, atribuye a ambos grupos¹⁰⁷.

Mal que manteniendo el evidente enfoque instrumental, hemos de advertir que esta única mención al «derecho a la tierra» no se encontraba en el primer borrador presentado. En el proyecto de 2021 se recogía que la importancia del acceso a la tierra para la realización de otros derechos del Pacto –una vez más, en clave instrumental–, «se equipara funcionalmente a un derecho sobre la tierra»¹⁰⁸. En este caso, el recelo se plasmaba tanto en el empleo del término «equiparar» como «funcional», lejanos a todo contundente reconocimiento. Ambos términos fueron eliminados de la versión sometida a aprobación. En su lugar, se afirma que esta relación tan importante «implica para ellos un derecho a la tierra»¹⁰⁹: un derecho que, reforzando las referencias a los artículos 5 y 17 de la UNDROP, implicaría, entre otros, acceder, usar y gestionar la tierra, lograr un nivel de vida adecuado, o tener un lugar digno en el que vivir y desarrollar su cultura¹¹⁰.

A nuestro parecer, estos considerables avances deben ser satisfactoriamente acogidos, si bien advirtiendo las carencias que persisten y que aminoran la protección de este colectivo. Entre ellas, ponemos de manifiesto que la Observación ha desaprovechado su oportunidad de ofrecer un respaldo jurídico sólido a esta marginal mención al derecho a la tierra: le otorga amparo con base en la UNDROP y no en el articulado del PIDESC, y por ende, en un documento de carácter no vinculante en lugar de en un tratado internacional exigible a los Estados parte, como así hizo con el derecho humano al agua. Junto a ello, aunque se mantiene con fuerza la idea del necesario deber de transpa-

¹⁰⁷ E/C.12/GC/26, 2022, párr. 19.

¹⁰⁸ E/C.12/69/R.2, 2021, párr. 52. Traducción propia del original: «... it functionally equates with a right to land».

¹⁰⁹ E/C.12/GC/26, 2022, párr. 18. Traducción propia del original: «... that it implies for them a right to land».

¹¹⁰ *Ibid.* Sobre este particular, merece también atención el reconocimiento de un deber estatal de proporcionar un reconocimiento expreso al valor social, cultural, espiritual, económico, ambiental y político de la tierra para las comunidades locales basadas en sistemas consuetudinarios. Si bien esta mención se encontraba presente en el primer proyecto (párr. 24), en la versión de 2022 ha sido reubicada, pasando de ser considerada una obligación de respeto a una de cumplimiento (párr. 35).

rencia, participación y consulta con carácter previo a la adopción de cualquier decisión que afecte a las tierras de las comunidades¹¹¹, todavía queda un largo recorrido para que pueda consolidarse la exigencia del previo consentimiento.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio parte de la denuncia de la situación de especial vulnerabilidad e indefensión que sufren las comunidades rurales ante los riesgos derivados de las dinámicas de mercantilización de sus tierras y recursos. La ola global de acaparamiento de tierras se ha convertido en un mal endémico para ellas: se repiten esquemas coloniales de expolio, desposesión, desplazamiento y sistemática vulneración de derechos, y todo ello, en favor de la explotación incontrolada de los recursos, el exacerbado desgaste del medio natural y el enriquecimiento incesante de los inversionistas.

Esta amarga realidad se maximiza a razón del desamparo fáctico y jurídico existente. De los grupos poblacionales que mantienen una relación de especial apego o dependencia de la tierra, solo las comunidades indígenas gozan de protección jurídica específica. El resto de las comunidades rurales, cuyos derechos llevan décadas siendo gravemente vulnerados por el auge de la mercantilización de sus tierras, se enfrentan a vacíos normativos y lagunas en la implementación de las normas existentes.

La constatación de esta realidad ha comenzado a despertar la atención de la academia crítica, de las organizaciones sociales y de la comunidad internacional. Aunque desde una pluralidad de posicionamientos, en la última década se ha iniciado la búsqueda de herramientas para hacer efectiva su protección. Este estudio ha abordado dos enfoques conceptuales de aproximación a esta problemática: el enfoque instrumental y el enfoque autónomo.

El enfoque instrumental parte de la protección del acceso a la tierra y a los recursos como condición esencial para la realización de derechos económicos, sociales y culturales. Por su parte, el calificado como enfoque autónomo se basa en la necesidad de avanzar hacia la consolidación de un derecho humano emergente a la tierra, capaz de integrar todos sus valores y su esencialidad. Materializando el contenido esencial de estos enfoques, el presente trabajo ha ahondado en las dos principales iniciativas que, elaboradas desde el ámbito

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 20.

universal de las Naciones Unidas, persiguen aportar propuestas para revertir la desprotección.

La UNDROP, aprobada como resolución de la AGNU en el año 2018, recoge el primer acuerdo internacional sobre protección de los derechos de las comunidades rurales. Como respuesta a la marginalización histórica sufrida por este colectivo, supone un eximio avance en el estado de la cuestión, y nos concede argumentos sólidos para proseguir con la reivindicación. Más allá de todos sus méritos, uno de los más celebrados es el reconocimiento del derecho a la tierra. Su invocación cumple con las expectativas de quienes clamamos por la necesidad de reconocer un derecho humano que responda a las nuevas realidades que exigen protección.

Como pudiera extraerse de su contenido, los Estados asumen un papel clave en su aplicación, cuya especificidad queda subrayada en el articulado del documento. Pese a ello, y en línea con el carácter no vinculante de la Declaración, una de sus principales deficiencias se encuentra en la inexistencia a la fecha de mecanismos de supervisión y control de su cumplimiento. Aunque son elevadas las expectativas depositadas en este instrumento, solo podrán verse satisfechas si se consolidan mecanismos para su implementación y desarrollo. Por ende, al momento presente se exige una profunda reflexión sobre los medios más pertinentes para su impulso, de entre los que destacamos con carácter prioritario la creación de un procedimiento especial de las Naciones Unidas que coadyuve a promover su aplicación y a denunciar las vulneraciones que persisten.

El segundo documento analizado, la Observación general número 26 del CDESC, fue aprobado el pasado mes de diciembre de 2022, por lo que aunque su contenido es definitivo, el análisis de su impacto y las reacciones que pueda despertar todavía son difícilmente calibrables. Debemos alabar la iniciativa del Comité y la pertinencia de las modificaciones y mejoras introducidas entre el primer proyecto de 2021 y la versión definitiva. A nuestro parecer, el principal mérito de la Observación radica en la sistematización de todo un conjunto de propuestas encaminadas a mejorar la gobernanza, frenar las dinámicas de mercantilización en auge desde la ola de acaparamiento de tierras de comienzos de milenio, y reforzar las salvaguardas de las comunidades rurales frente a su desalojo forzoso.

Pese a los avances que se le atribuyen, también manifestamos nuestra crítica frente a la persistencia del enfoque instrumental y el temor enraizado a reconocer un derecho humano a la tierra. El Comité ha desaprovechado una ocasión única para comenzar a abonar la formulación de un derecho emergente, tal y como así hizo con el derecho humano al agua en el año 2002. A

nuestro entender, en la estela del argumento empleado para la declaración del derecho humano al agua, podría haber articulado el reconocimiento de un derecho a todas luces preexistente, latente en el articulado del Pacto, y que a la vista de las amenazas contemporáneas a su disfrute y realización, exige ahora de un reconocimiento explícito como parte de un nivel de vida adecuado amparado en el artículo 11.

En su lugar, ha optado por mantener un premeditado silencio y centrar su argumentación en el enfoque instrumental, limitándose a clarificar las obligaciones que deben asumir los Estados en virtud de los derechos humanos reconocidos en el PIDESC en conexión con la protección del acceso, utilización y control de la tierra. Si bien es cierto que la versión definitiva realiza una única mención al «derecho a la tierra», lo hace de forma marginal, amparándose en el contenido de un instrumento internacional no vinculante, la UNDROP, y rechazando el respaldo que pudiera encontrar en el PIDESC.

Somos críticos con el ritmo timorato de los avances, ya sea por el carácter no vinculante de la UNDROP o por el silencio del CDESC en su Observación ante la oportunidad de reconocer un derecho humano sin encogimiento. Sin embargo, de todo lo abordado es más que notorio que el debate, iniciado desde hace décadas por la academia crítica y las organizaciones sociales, ya se encuentra en foros internacionales, por lo que con mayor o menor ahínco, el camino hacia la consolidación del derecho humano a la tierra es ya insoslayable. En este cometido, también el Consejo de Derechos Humanos está llamado a asumir protagonismo, tal y como hizo a través del reconocimiento temprano del derecho a un medioambiente saludable en el año 2021 y que fue respaldado por la Asamblea General en 2022.

La realidad es que las vulneraciones de derechos de las comunidades rurales no se detienen, como tampoco así lo hacen los intereses inversionistas. Por ello, aunque el sendero por recorrer es largo, se exige premura y determinación para continuar con tenacidad hacia la efectiva implementación de los instrumentos internacionales aquí analizados. Al tiempo, tampoco debe cesar la más ambiciosa y legítima de las reivindicaciones: el reconocimiento de un derecho humano a la tierra universal, indivisible e interdependiente.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORRAS, S. M. y FRANCO, J. C., «Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis», *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, 2012 (<https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00339.x>).

- BORRÀS PENTINAT, S. (coord.), *La defensa de la tierra y los territorios en tiempos de acaparamientos verdes. Un análisis del caso colombiano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- BORRÀS PENTINAT, S. y SANCHEZ, M. M., «Los derechos de la naturaleza: ¿el camino hacia la paz ecológica?», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, núm. 1, 2022, pp. 1-15 (<http://doi.org/10.17345/rcda3371>).
- COTULA, L., *The Great African Land Grab? Agricultural investments and the global food system*, Zed Books, Londres, 2013.
- DE SCHUTTER, O., «The emerging human right to land», *International Community Law Review*, vol. 12, núm. 3, 2013, pp. 303-334 (<https://doi.org/10.1163/187197310X513725>).
- FIAN INTERNATIONAL, «El derecho humano a la tierra. Documento de posición», 2017 (https://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2017/Reports_and_Guidelines/FIAN_Position_paper_on_the_Human_Right_to_Land_esp_0611173web.pdf).
- GILBERT, J., «Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra», *Sur*, núm. 18, 2013, pp. 123-145 (<https://sur.conectas.org/es/derecho-la-tierra-como-derecho-humano/>).
- GOLAY, C., «La aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales», *Research Brief Geneva Academy*, 2019 (<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/La%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20Declaraci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20sobre%20los%20Derechos%20de.pdf>).
- GOLAY, C. y CISMAS, I., «Legal opinion: the right to property from a human rights perspective», *International Centre for Human Rights and Democratic Development*, 2010 (<https://hlnr.org/img/documents/Golay%20Cismas%20R2Prop.pdf>).
- GONZÁLEZ NÚÑEZ, D., «Peasants' Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law», *Human Rights Law Review*, vol. 14, núm. 4, 2014, pp. 589-610 (<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngu027>).
- HAUGEN, H. M., «The UN Declaration on Peasants' Rights (UNDROP). Is Article 19 on seed rights adequately balancing intellectual property rights and the right to food?», *Journal of World Intellectual Property*, vol. 23, núm. 3-4, 2020, pp. 288-309 (<https://doi.org/10.1111/jwip.12152>).
- HERI, C., «The Human Right to Land, for Peasants and for All: Tracing the Social Function of Property to 1948», *Human Rights Law Review*, vol. 20, núm. 3, 2020, pp. 433-452 (<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa026>).
- MARTÍN LÓPEZ, M. Á., «Estudio sobre la naturaleza y el contenido del derecho a la tierra en el ordenamiento jurídico internacional», en *Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Miguel Ángel Martín López (coord.), Dykinson, Madrid, 2020, pp. 15-34.

- MARULLO, M. C., ESTEVE MOLTÓ, J. E. y ZAMORA CABOT, F. J., «La responsabilidad de las empresas multinacionales a través de la litigación transnacional: estudio comparado de casos de relieve», *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 11, núm. 2, 2022, pp. 170-194 (https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.676)
- MONSALVE SUÁREZ, S., «El derecho a la tierra y a otros recursos naturales en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales», *Fian International*, 2015 (https://www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_es.pdf).
- NINO, M., *Land grabbing e Sovranità Territoriale in Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2018.
- ROMANIN JACUR, F., BONFANTI, A. y SEATZU, F. (eds.), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016.
- SALVIOLI, F., *Introducción a los Derechos Humanos. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado, y criterios de interpretación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SAURA ESTAPÀ, J., «Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el derecho internacional», en *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Ana Badia Martí, Antoni Pigrau i Solé, Andreu Olesti Rayo (coords.), Marcial Pons, Barcelona, 2009, pp. 679-698.
- SEATZU, F., «El Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Derecho a una Alimentación Adecuada», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXVII, 2011, pp. 573-590 (<https://doi.org/10.15581/010.27.2566>).
- ZAMORA CABOT, F. J., «Desarrollo sostenible y empresas multinacionales: un estudio sobre los acaparamientos de tierra (land grabbing) en clave de responsabilidad», *Papeles el tiempo de los derechos*, núm. 4, 2015 (<http://hdl.handle.net/10234/159489>).
- ZAMORA CABOT, F. J., ESTEVE MOLTÓ, J. E. y MARULLO, M. C., «The impact on human rights and food security of land grabs. Cases from Brazil and Ecuador», en *Food Security Issues and Challenges*, Adriana Fillol Mazo, Miguel Ángel Martín López (eds.), 2021, Nova Science Publishers, Nueva York, pp. 255-276.