05

LOS BIENES COMUNALES Y LA COMUNALIZACIÓN: UNA NARRATIVA NUEVA Y ANTIGUA A LA VEZ PARA ENRIQUECER LAS REIVINDICACIONES A FAVOR DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Tomaso Ferrando y Jose Luis Vivero-Pol

Tomaso Ferrando es profesor adjunto en la Facultad de Derecho de la Universidad de Warwick, y director adjunto del programa del Máster en legislación alimentaria y finanzas de la International University College de Turín y la Universidad de Ciencias Gastronómicas de Pollenzo.

Jose Luis Vivero-Pol es investigador en el Centro de Filosofía del Derecho y el Earth and Life Institute de la Universidad de Lovaina.

"¿Cómo llegamos a aceptar que los alimentos, uno de los tres elementos esenciales para la vida, junto con el aire y el agua, puedan ser producidos, distribuidos, usurpados e incluso destruidos sobre la base de consideraciones puramente económicas?"

Durante los últimos diez años, los y las lectoras del *Observatorio* se han familiarizado con las consecuencias del modelo económico capitalista: desde el agotamiento de los recursos naturales hasta el cambio climático[1], y desde la concentración de riqueza hasta la captura corporativa de nuestro sistema alimentario[2]. Pese a una década de movilizaciones y luchas, seguimos siendo testigos de los efectos de la apropiación y la transformación de la naturaleza por el capitalismo: el cercado de las tierras, la rápida desaparición de la agricultura a pequeña escala, la privatización de los derechos consuetudinarios de pesca, la apropiación indebida de las semillas, la deforestación para cultivos comerciales destinados a las cadenas alimentarias largas e industriales, la extinción gradual de la biodiversidad, la contaminación provocada por los humanos, el empobrecimiento de las comidas, los alimentos ultraprocesados pobres en nutrientes y las hambrunas generalizadas, por nombrar solo algunos.

Los responsables políticos, los movimientos sociales, los grupos de base y los académicos comprometidos han debatido sobre iniciativas jurídicas, opciones normativas y ejemplos de cómo las organizaciones ascendentes y las nuevas formas de gobernanza pueden facilitar, remediar y evitar algunas disfunciones y efectos perjudiciales del capitalismo mundial. No obstante, a menudo se detienen en los síntomas, o sus intentos de introducir una nueva visión de cómo podría ser un sistema alimentario alternativo se ven frustrados. En este sentido, invitamos a los y las lectoras a reinterpretar las relaciones entre los seres humanos, los animales, la naturaleza y los alimentos, y presentamos un cambio de paradigma basado en valores que llega a la raíz del sistema económico fallido. En lugar de percibir los recursos naturales y los alimentos como mercancías, el presente artículo muestra que un cambio de paradigma hacia la valorización, la gobernanza y la buena gestión de la naturaleza, el trabajo y los alimentos como bienes comunales[3] puede enriquecer las reivindicaciones a favor de la soberanía alimentaria y el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas.

Lejos de ser una propuesta de arreglo rápido o de solución a corto plazo para las crisis convergentes, este cambio de paradigma es una alternativa a largo plazo, ecológica y ascendente, al modelo económico dominante. Nuestra noción de los bienes comunales va más allá de un simple entendimiento económico de dichos bienes como recursos naturales rivales pero difícilmente excluibles compartidos por una comunidad. Defendemos un entendimiento de los bienes comunales que refleja una combinación de recursos comunes materiales e inmateriales (por ejemplo, las poblaciones de peces y las recetas de cocina). Los bienes comunales también engloban las prácticas sociales compartidas que han sido institucionalizadas por las sociedades para gobernar los recursos (a las que se hace referencia con el término "comunalización"), y la gestión colectiva con un sentido de finalidad común (es decir, garantizar el acceso a los alimentos para todos los miembros de la comunidad). Por lo tanto, los bienes comunales no son solo recursos sino también prácticas en las que cada miembro de la colectividad está pensando, aprendiendo y actuando como un "común". Es a través de la "comunalización" que los recursos pasan a formar

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a Karine Peschard (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra) y Priscilla Claeys (Universidad de Coventry y FIAN Bélgica) por su apoyo en la revisión de este artículo.

Fotografía

Campesino trabajando en la tierra a los pies de la frontera indo-nepalí (Uttar Pradesh, India, 2016). Foto de Marit Erdal/FIAN Noruega.

1 Whitmee, Sara et al. *Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation–Lancet Commission on planetary health.* The Lancet 386. 2015. Págs. 1973-2028.

2 Rundall, Patti. El *"negocio de la malnutrición": la excusa perfecta para la industria alimentaria.* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 24-28. *www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_span_single-page_Web.pdf#page=24*; Schuftan, Claudio y Radha Holla. *Dos grandes desafíos contemporáneos: el control corporativo sobre la alimentación y la nutrición y la falta de un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición.* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. Págs. 24-30. *www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp.pdf#page=24*.

parte de los bienes comunales, y no al revés[4]. El enfoque de los seres humanos y el planeta basado en los bienes comunales fundamenta la transición de la naturaleza de un recurso que satisface las necesidades humanas a la naturaleza como una red conjuntamente construida y habitada, indispensable para la vida, y que también fija límites a las actividades humanas. Este cambio de paradigma está arraigado en prácticas históricas y consuetudinarias (por ejemplo, los grupos indígenas que producen alimentos en zonas rurales o los pastoralistas trashumantes en las estepas), así como en acciones urbanas contemporáneas e innovadoras (por ejemplo, los habitantes jóvenes de ciudades que consumen alimentos ecológicos producidos en huertos urbanos o las iniciativas para compartir comidas a través de aplicaciones de Internet). En consecuencia, se trata de un paradigma al mismo tiempo nuevo y antiguo que confronta claramente el discurso neoliberal dominante marcado por la hegemonía de mercado centrada en el beneficio y el individualismo. Comenzamos nuestro análisis con una crítica de la idea de la "tragedia de los bienes comunales", y a continuación consideramos el papel que los bienes comunales y la "comunalización" pueden tener en la desmercantilización de la naturaleza. En la última sección, presentamos la idea de los alimentos como bienes comunales nuevos y antiguos a la vez, en oposición a los alimentos como una mera mercancía, y abordamos cómo esta narrativa y esta praxis pueden enriquecer otras reivindicaciones de transformación de la sociedad civil.

LOS BIENES COMUNALES EN UNA ÉPOCA DE NATURALEZA BARATA Y DE SISTEMAS ALIMENTARIOS DE BAJO COSTO

Jason W. Moore nos recuerda que la modernidad se ha construido en torno a la búsqueda, la apropiación y el cercado de la naturaleza barata[5]. Desde Descartes, el mundo occidental ha considerado la naturaleza como un objeto sin alma. La ha simplificado y separado de la esfera humana para permitir que pueda ser deconstruida, estudiada y descrita, pero también controlada y convertida en una mercancía[6]. Más adelante, filósofos influyentes como John Locke o Adam Smith justificaron la apropiación de los recursos comunes –que pertenecían a todas las personas– para el beneficio privado individual. En términos jurídicos, esta apropiación de los bienes comunales se encarnó en las nociones de propiedad pública y privada, dos conceptos que comparten la idea de que los seres humanos pueden apropiarse de la mayor parte, o de todo lo que les rodea (individualmente o por medio de la intermediación de las autoridades públicas). Esta dicotomía entre entidades públicas y privadas no solo domina el horizonte paradigmático de las llamadas "culturas modernas" y nuestro lenguaje[7], sino que también ofrece una justificación a las prácticas insostenibles y no ecológicas descritas anteriormente.

En este marco paradigmático dominante, no debería sorprender que las ideas y las prácticas que operan fuera del binomio público-privado sean invisibles, estén infravaloradas o sean rechazadas por arcaicas o no modernas. Y aun así, durante siglos, y todavía hoy, se han desarrollado otras formas de interacciones y miradas epistémicas entre la sociedad y la naturaleza. Podemos citar algunos ejemplos, como los canales de irrigación del siglo XIX en los Alpes suizos, aún en funcionamiento; el sistema de abastecimiento de agua de gestión colectiva en Cochabamba (Bolivia); las tradiciones indígenas para mantener la biodiversidad de las semillas en América Latina; y las tierras de propiedad y gestión colectivas de los pastoralistas endorois en Kenia. Otro buen ejemplo son los conocimientos agroecológicos que los y las

3 La Declaración del Foro Internacional de Agroecología del 27 de febrero de 2015, celebrado en Nyéléni (Malí), rechaza la mercantilización de los recursos para la producción de alimentos, reconociendo que "los derechos colectivos y el acceso al Bien Común son pilares fundamentales de la Agroecología. [...] Rechazamos la mercantilización de todas las formas de vida. [...] Debemos poner el control de las semillas, la biodiversidad, la tierra y los territorios, el agua, el conocimiento, la cultura y el Bien Común en manos de los pueblos que alimentan al mundo". www.foodsovereignty.org/es/forum-agroecology-nyeleni-2015/.

4 Dardot, Pierre y Christian Laval. *Commun, essai sur la révolution au XXI° siècle.* París. Le Découverte. 2014.

5 Moore, Jason W. *Capitalism in the Web of Life.* Londres y Nueva York. Verso. 2015. Pág. 53.

6 Mattei, Ugo y Fritjof Capra. *The Ecology of Law.* Oakland. Berret-Koheler. 2015.

7 Bollier, David y Silke Helfrich (editores). *Patterns of Commoning.* Amherst. Commons Strategies Group. 2015.

agricultoras reproducen por todo el mundo. Sus sistemas alimentarios no solo son cualitativamente distintos, sino que también resultan cuantitativamente fundamentales: dos mil millones de personas en todo el mundo siguen dependiendo de los bienes comunales para su acceso diario a los alimentos y para satisfacer sus necesidades cotidianas[8]. Estos espacios, aunque a menudo se clasifican como tierras públicas o como propiedad privada de las comunidades, son de propiedad colectiva y están autogestionados por sus habitantes, muy frecuentemente por medio de mecanismos de propiedad común[9].

Todos estos elementos pueden considerarse como bienes comunales, porque constituyen sistemas de coexistencia entre los seres humanos y los recursos naturales que se basan en una gobernanza colectiva autoregulada, y no en mecanismos de mercado o en reglamentación estatal. Esos recursos se gobiernan de esta forma porque se consideran esenciales para la supervivencia de los individuos y la comunidad. Asimismo, los bienes comunales protegen los recursos para las generaciones futuras, propician procesos democráticos directos y valorizan los recursos de manera no monetizada (valor en uso, accesibilidad universal y sostenibilidad medioambiental). No obstante, los bienes comunales fueron severamente estigmatizados como sistemas ineficientes de gestión por Garrett Hardin en su influyente artículo de 1966, titulado *The Tragedy of the Commons (La tragedia de los bienes comunales)*. De hecho, fueron necesarias casi cinco décadas para que las y los académicos, los activistas ambientales y sociales, y los responsables políticos empezaran a reconocer la posibilidad de una forma ni pública ni privada de interactuar con la naturaleza y sus recursos. Durante todo este tiempo, los "comunes" consuetudinarios defendieron ferozmente sus bienes comunales frente a la privatización. Entre los ejemplos de esto figuran los bosques autóctonos en Guatemala, los derechos pesqueros en las islas de Filipinas, las licencias de caza de los inuits en Canadá, y los pastizales alpinos en Suiza.

Según Hardin, la ausencia de títulos de propiedad individual sobre las tierras de pastoreo acarrearía su agotamiento porque los pastores intentarían utilizar tanto pasto como fuera posible para su rebaño por el temor a verse marginados. Únicamente la fragmentación del recurso en zonas de explotación cercadas y exclusivas permitiría limitar el pastoreo a su uso óptimo. En una sociedad caracterizada por el individualismo, las fuerzas del mercado y la competencia, la teoría de Hardin implica que la propiedad privada representa la única forma de preservar los recursos, y por lo tanto favorece su explotación eficiente. No obstante, Hardin no llegó a darse cuenta de que la idea de límites y obligaciones representa un aspecto central de la teoría y la praxis de los bienes comunales. Él ignoró los miles de casos exitosos de gestión de los bienes comunales en todos los rincones del planeta, que fueron posteriormente estudiados por Elinor Ostrom y su equipo, y que desde entonces se han incluido en trabajos multidisciplinarios en todo el mundo.

LOS LÍMITES Y LAS OBLIGACIONES COMO UN ANTÍDOTO A LA EXTRACCIÓN Y EL AGOTAMIENTO

La noción de los "bienes comunales" fue rehabilitada en el mundo occidental gracias a la investigación fundamental de Elinor Ostrom sobre las formas en que las comunidades locales gobiernan los recursos de uso común, por la que recibió el Premio Nobel de Economía. Ostrom y sus colegas estudiaron cientos de casos en todo el mundo en los que distintas sociedades se organizan y asignan tareas de tal forma que los recursos de los que dependen puedan ser gestionados colectivamente

8 Weston, Burns H. y David Bollier. *Green Governance: Ecological Survival, Human Rights, and the Law of the Commons.* Nueva York. Cambridge University Press. 2013.

9 Meinzen-Dick, Ruth, Elisabeth Mwangi y Stephan Dohrn. *Securing the commons. What are the Commons and What are they Good For?* CGIAR System-wide Program on Collective Action and Property Rights. Nota de orientación 4. 2006. *dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3837*.

de manera sostenible. Además, los beneficios se comparten entre los miembros, y no hay implicación de mercado o Estado alguno. Aunque se inscribían en un enfoque económico de los bienes comunales, Ostrom y sus colegas mostraron que las formas colectivas de propiedad y gobernanza pueden funcionar cuando se adaptan a las características físicas y culturales del recurso gobernado y de la comunidad que lo gobierna, y "cuando las normas que se derivan se aplican, se consideran como legítimas y generan patrones de reciprocidad a largo plazo"[10].

El mérito de la investigación teórica y práctica de Ostrom fue el de proporcionar un tercer modelo convincente basado en la experiencia (ni gestión privada ni control estatal): un modelo de gobernanza policéntrica y descentralizada de sistemas naturales complejos[11], donde las medidas colectivas tomadas por los grupos locales y las comunidades consuetudinarias, que surgen de su propia motivación, desempeñan un papel importante a la hora de gobernar los recursos naturales. Es interesante señalar que el verdadero logro del trabajo de Ostrom fue destacar que las formas consuetudinarias, indígenas y rurales de gobernanza, a menudo calificadas de "obsoletas" o "retrógradas", pueden ser el mecanismo más resiliente, eficiente y adaptado para gobernar los recursos naturales, incluso superando a los mercados monetizados y las reglamentaciones coercitivas de los Estados.

Los bienes comunales, que tienen su origen en tradiciones y experiencias milenarias, representan un cambio de paradigma de obligaciones estatales hacia los individuos a deberes colectivos hacia el prójimo (reciprocidad) y hacia el planeta (gestión responsable). Este paradigma sustenta una organización social alternativa en la que el patrimonio común y los bienes comunales que satisfacen necesidades tanto materiales como espirituales son considerados precisamente como eso: bienes comunales. En consecuencia, se gobiernan con arreglo a los principios de la solidaridad, la necesidad común y el apoyo mutuo, principios necesarios para que todas las personas satisfagan sus propias necesidades y para que la comunidad prospere.

UN SISTEMA ALIMENTARIO BASADO EN LOS BIENES COMUNALES PARA LOGRAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

El paradigma de los bienes comunales le viene como anillo al dedo a los sistemas alimentarios. De hecho, la palabra "agricultura" deriva del latín agri-cultura, un concepto que refleja que históricamente la relación entre los seres humanos, el planeta y sus recursos no ha sido solo una cuestión de extraer valor económico de bienes de propiedad privada. Al contrario, la producción de alimentos ha sido siempre valorada como un momento cultural y un proceso de creación colectiva. El medio ambiente y sus dinámicas han sido entendidos como una combinación de trabajo, conocimiento, naturaleza y equilibrio ecológico[12]. No obstante, los orígenes colectivos de la provisión de alimentos (desde que nuestros ancestros se unían para cazar y dividían las tareas para obtener suficientes alimentos para todos[13]) se han perdido durante el transcurso de la historia. Esto se pone especialmente de manifiesto en el último siglo, en razón de la mercantilización desmedida de los alimentos y la individualización de la producción y el consumo que va de la mano de la expansión de la visión cartesiana de la naturaleza, el capitalismo como la forma de organizar a las personas y la naturaleza, y un entendimiento excluyente de la propiedad[14].

10 Van Laerhoven, Frank y Elinor Ostrom. *Traditions and Trends in the Study of the Commons.* International Journal of the Commons 1 (1). 2007. Págs. 3-28.

11 Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Nueva York. Cambridge University Press. 1990.

12 Mattei y Capra. Nota al pie 6. Pág. 29.

13 Sahlins, Marshall. *Stone Age Economics.* Chicago. Aldine Atherton. 1972.

14 Mattei y Capra. Nota al pie 6.

El paradigma actual en la base del sistema alimentario industrial dominante es, por lo tanto, el producto de la combinación entre la idea de Locke de la apropiación inicial por medio del trabajo que uno realiza, y la idea de Hardin de los títulos privados, la exclusión de otras personas, las elecciones racionales individuales, la maximización del beneficio y las interacciones de mercado con la mediación del dinero. En consecuencia, este sistema está plagado de paradojas y defectos socioecológicos, provocados por una visión de los alimentos como una mercancía que se produce y asigna exclusivamente con arreglo al poder adquisitivo. Los derechos, las necesidades básicas, la naturaleza o los acuerdos colectivos vienen después. Si este es el caso, deberíamos preguntarnos lo siguiente: ¿cómo llegamos a aceptar que los alimentos, uno de los tres elementos esenciales para la vida, junto con el aire y el agua, puedan ser producidos, distribuidos, usurpados e incluso destruidos sobre la base de consideraciones puramente económicas? ¿Por qué aceptamos que todos los recursos materiales e inmateriales que se usan para producir alimentos se consideren, reglamenten y gobiernen simplemente como mercancías? La tierra, las semillas, el agua, el trabajo, el conocimiento agrícola, los comedores públicos y los contenedores de basuras –elementos que en su mayoría construyen el sistema alimentario– se valoran y organizan como bienes privados, y se gestionan como una fuente de riqueza y beneficio en lugar de como parte de un sistema que es fundamental para la vida humana y la supervivencia del planeta[15]. El método actual de producción de alimentos para maximizar los beneficios está consumiendo al planeta más allá de sus límites. Necesitamos otras narrativas, otros objetivos y otros valores.

Por tanto, ¿qué ocurriría si cambiáramos de paradigma y consideráramos el sistema alimentario y los alimentos como bienes comunales?[16] Esto representaría solo el primer paso de una larga trayectoria, pero se trata de un paso crucial. En primer lugar, la producción, la distribución y el consumo no estarían determinados por las fuerzas del mercado, sino por las necesidades y las prioridades de las personas. El vínculo entre las zonas rurales y urbanas se consolidaría, y las decisiones colectivas ascendentes estarían en el centro de las políticas alimentarias integradas que reconocen la importancia de las decisiones locales y comunales. Las comunidades producirían alimentos accesibles, locales, saludables y adecuados para las comunidades, o las regiones para los países (puesto que menos del 25 % del total de los alimentos producidos cruzan fronteras[17]), y las cadenas largas de "alimentos sin un origen geográfico" serían imposibles, puesto que son intrínsecamente incompatibles con la idea de un sistema alimentario democrático y basado en las necesidades.

En segundo lugar, se reconocería que los alimentos y la naturaleza están intrínsecamente vinculados, y que esta última no puede ser destruida o saqueada para generar alimentos. La calidad del suelo, los ciclos de la naturaleza, la biodiversidad y la integridad del planeta irían de la mano con la producción de alimentos y la satisfacción de las necesidades humanas. Este es un cambio de paradigma que ha de divulgarse y consagrarse en marcos jurídicos.

En tercer lugar, habría que rediseñar un sistema tripartito de gobernanza, en el que se concede espacio jurídico, político y financiero a las acciones cívicas en materia de alimentación (personas autoorganizadas que producen y consumen conjuntamente fuera de transacciones con la mediación del dinero); se apoyan las innovaciones alimentarias sociales con ánimo de lucro (pero se desalientan los oligopolios agroalimentarios y el control corporativo sobre el sistema alimentario);

15 Vivero-Pol, Jose Luis, Tomaso Ferrando, Olivier De Schutter y Ugo Mattei (editores). *The Routledge Handbook of Food as a Commons.* Londres. Routledge. Se publicará en 2018.

16 Ferrando, Tomaso. *Il sistema cibo come bene comune.* En Alessandra Quarta y Michele Spanó (editores). Beni Comuni 2.0. Milán. Mimesis Edizioni. 2016.

17 D'Odorico, Paolo et al. *Feeding humanity through global food trade.* Earth's Future, 2. 2014. Págs. 458-469.

y se aplica un tipo distinto de Estado. Este nuevo Estado se convertiría en el garante de una provisión mínima de alimentos para todas las personas, canalizaría más fondos para las acciones cívicas en materia de alimentación y facilitaría la participación ascendente de las personas en la definición de su propio sistema alimentario.

Por lo tanto, es obvio que el enfoque de los alimentos como bienes comunales mejoraría y reforzaría la lucha por el derecho a la alimentación y a la nutrición y la búsqueda de la soberanía alimentaria. En primer lugar, el vocabulario y las prácticas de los bienes comunales pueden ofrecer un instrumento eficaz para expresar la necesidad de reconsiderar las relaciones entre los seres humanos, los recursos naturales y los alimentos[18]. En segundo lugar, la consideración de los alimentos como bienes comunales puede reforzar el movimiento por la soberanía alimentaria con una narrativa transformadora que combina antiguos discursos y prácticas basados en valores con otros nuevos. Este cambio de énfasis también puede respaldar las dinámicas urbanas y rurales[19], desde las de los grupos indígenas del Amazonas hasta los neoyorquinos que son miembros de programas de agricultura apoyada por la comunidad (hoy por hoy, estos últimos no están aún deslumbrados por el discurso de la soberanía alimentaria). En tercer lugar, la idea y la práctica de los alimentos como bienes comunales reconocen la centralidad de los derechos colectivos, la gobernanza colectiva y el poder de las comunidades y las multitudes para definir las instituciones más adecuadas. De este modo, podrían reforzar la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición, proporcionando un enfoque ascendente que actualmente está ausente en las dinámicas tradicionales entre Estado y ciudadanos. En última instancia, este diálogo apuntala las luchas de los movimientos por la soberanía alimentaria. Asimismo, refuerza la idea de que una transformación del sistema alimentario en torno a prácticas y tradiciones que se originan en todo el mundo solo podrá tener lugar si el carácter multidimensional, las implicaciones ecológicas y la historia de los alimentos se convierten en el nuevo horizonte para la acción. Finalmente, el movimiento por la soberanía alimentaria a menudo afirma que los alimentos no son una mercancía, por lo que el paradigma de los bienes comunales podría ayudar a sus miembros a exigir una reconfiguración del derecho mercantil internacional y las leyes de inversión, principalmente excluyendo la alimentación del proyecto neoliberal de mercados integrados e inversiones extranjeras directas.

En conclusión, en este artículo afirmamos que la visión de la naturaleza, el trabajo y los alimentos como mercancías es fundamental para la reproducción del capitalismo como un sistema desigual desde el punto de vista ecológico y social. Con un énfasis en la cuestión de los alimentos, reflexionamos sobre qué deberían ser estos, si no se consideran como una mercancía. Analizamos la importancia de construir una mirada normativa alternativa en materia de alimentación, basada en su esencialidad para todos los seres humanos, sus múltiples dimensiones que no pueden ser valoradas ni comercializadas en el mercado (es decir, los alimentos como un determinante cultural, un derecho humano y un recurso natural) y las prácticas consuetudinarias y contemporáneas de "comunalización" que representan un paradigma existente y radicalmente diferente al sistema alimentario corporativo, que aunque sigue siendo dominante, está fracasando. Esta visión ya se está poniendo en práctica y es reconocida en todo el mundo, y no cabe duda de que puede fortalecer las luchas por el derecho a la alimentación y a la nutrición y por la soberanía alimentaria.

18 Vivero-Pol, Jose Luis. *Transition towards a food commons regime: re-commoning food to crowd-feed the world.* En Perspectives on Commoning: Autonomist Principles and Practices. Editado por Ruivenkamp, Guido y Andy Hilton. Londres. Zed Books. Págs. 185-221. Se publicará en 2017.

19 Vivero-Pol, Jose Luis. *Food as Commons or Commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition.* Sustainability 9 (3). 2017. Pág. 442.

CUADRO 5.1 La gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales: un escalón hacia el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en Nepal

Katie Anne Whiddon y FIAN Nepal[20]

En Nepal, la distribución desigual de los recursos naturales y la opresión dirigida por el Estado han contribuido considerablemente a la privación generalizada, a la limitación del poder de toma de decisiones y a la inseguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales, donde reside más del 80 % de la población. En este contexto, la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca es vital para erradicar el hambre y la pobreza.

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, las Directrices de la tenencia)[21] pueden contribuir a la revisión de la legislación existente en Nepal de manera inclusiva y participativa. La visión general que se presenta a continuación destaca la lucha de los pueblos indígenas marginados que viven en los bordes de zonas protegidas[22] para obtener acceso a los recursos naturales, y el control equitativo sobre los mismos, a efectos de realizar su derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria.

LA CONSTITUCIÓN DE NEPAL DE 2015: EL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN PASA AL PRIMER PLANO

Desde la transición del país de una monarquía autocrática a una democracia multipartidista, Nepal ha ratificado varios instrumentos de derechos humanos, incluidos siete tratados fundamentales[23]. En un entorno de impunidad e inacción, la sensibilización creciente respecto a la desigualdad estructural y los derechos reforzó gradualmente las reivindicaciones de cambios sociopolíticos. Al levantamiento popular de 1990 le siguió un conflicto armado entre 1996 y 2006, y una segunda revolución popular en ese mismo año. Los sectores marginados y discriminados, como los pueblos indígenas[24], los dalits ("castas ocupacionales más bajas"), las minorías religiosas y las mujeres, utilizaron su acción política para reclamar la inclusión y la participación en la construcción de la República Democrática Federal de Nepal, multiétnica, multilingüe y multireligiosa. Pese a la inestabilidad política, la Constitución de Nepal fue promulgada finalmente en septiembre de 2015.

Con arreglo a la Constitución de 2015, el Gobierno de Nepal ha recibido el mandato de emprender reformas jurídicas que cumplan con las normas internacionales de derechos humanos. Un logro importante de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es la consagración de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. Estos derechos están actualmente siendo definidos, con aportaciones de las OSC, en un proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación[25].

EL USO DE LAS DIRECTRICES DE LA TENENCIA PARA DEBATIR SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TIERRAS, RÍOS Y BOSQUES

En Nepal, entre 2014 y 2016, varios talleres de sensibilización sobre las Directrices de la tenencia reunieron a actores estatales y OSC para discutir sobre los desafíos en la gobernanza de la tenencia en el contexto de la inseguridad alimentaria, y sobre

20 Katie Anne Whiddon es estudiante de doctorado en el Centro para la Agroecología, el Agua y la Resiliencia de la Universidad de Coventry, y actualmente está investigando en Nepal.
FIAN Nepal es una organización de derechos humanos basada en la afiliación que promueve y propugna la realización del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas en Nepal.
Un agradecimiento especial a Karine Peschard (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra), Priscilla Claeys (Universidad de Coventry y FIAN Bélgica), y Sabine Pabst (FIAN Internacional) por su apoyo en la revisión de este cuadro.

21 Las Directrices de la tenencia fueron aprobadas en mayo de 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial reformado de las Naciones Unidas, y contienen un conjunto de normas para el reconocimiento, registro y protección de los derechos de tenencia. Dan prioridad a las personas vulnerables y marginadas. FAO. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801s.pdf.
Para obtener más información sobre la aplicación de las Directrices de la tenencia, ver: Monsalve Suárez, Sofía. *Las nuevas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional: ¿un punto de inflexión en la gobernanza mundial de los recursos naturales?* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. Págs. 37-40. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2012_sp.pdf#page=37.

22 Las zonas protegidas en Nepal son los parques nacionales, las reservas de flora y fauna silvestres y de caza y las áreas de conservación.

23 Para obtener más información sobre la situación en materia de ratificación para Nepal, ver: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx.

24 Los pueblos indígenas constituyen aproximadamente el 40 % de la población de Nepal, pero las identidades étnicas siguen siendo objeto de debate. Para obtener más información, ver: Gellner, David. *Caste, Ethnicity and Inequality in Nepal*. Economic and Political Weekly 42:20. 2007. www.epw.in/journal/2007/20/nepal-towards-democratic-republic-special-issues-specials/caste-ethnicity-and.

25 Para obtener más información acerca de la posición de las OSC respecto al borrador del proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación, ver: www.fiannepal.org/suggestions-on-draft-right-to-food-bill-from-csos/.

cómo integrar las Directrices de la tenencia en la legislación. Se definieron varios ámbitos de relevancia, entre otros, los derechos de propiedad y la titularidad conjunta para las mujeres; la seguridad en la tenencia para los sin tierras y para las víctimas del terremoto de 2015; los derechos a la tierra en los bosques comunitarios; los derechos a la tierra para los refugiados climáticos y las personas desplazadas debido al "desarrollo"; y los derechos de tenencia informal de las personas dependientes de los recursos naturales.

Los participantes en los talleres reconocieron que existe una laguna en el sistema de administración de la tierra en relación con la inseguridad en la tenencia de las comunidades que sustentan sus medios de vida a partir de la tierra, la pesca y los bosques a través de acuerdos de tenencia no registrados. Igualmente, subrayaron que esto se debe en parte a un enfoque compartimentado en la gobernanza, a los mandatos que se solapan y a las lagunas, lo que provoca una disfunción legislativa y una falta de coordinación interministerial a la hora de abordar las reivindicaciones de derechos de tenencia de las personas. La cartografía y la concesión de los títulos de propiedad de las tierras son competencia del Ministerio de Reforma y Gestión Agrarias; la pesca, del Ministerio de Desarrollo Agrícola; los bosques, del Ministerio de Bosques y Conservación de Suelos; y, dentro de este último, los parques nacionales son competencia del Departamento de Parques Nacionales y Conservación de la Flora y Fauna Silvestres, mientras que el Ministerio de Finanzas está a cargo de asignar los presupuestos para la compensación y la rehabilitación de las comunidades afectadas.

Además, el contenido de la parte tres de las Directrices de la tenencia sobre "los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia", que se basa en las disposiciones internacionales existentes, apuntaló el debate sobre cómo pueden reforzar estas personas marginadas sus reivindicaciones existentes de derechos de usuario más fuertes sobre los ríos y los bosques.

En Nepal, las políticas de reforma agraria hasta la fecha se han centrado en el uso y la distribución de la tierra para abordar los intereses enfrentados y lograr uniformidad en el sistema de administración de tierras. Históricamente, las autoridades convirtieron tierras habitadas por pueblos indígenas en tierras controladas por el Estado, y expropiaron hábitats, masas de aguas y bosques que eran de su propiedad comunal[26]. Posteriormente, Nepal institucionalizó la tenencia comunal por medio de la ordenación delegada de los bosques comunitarios[27], a través de la transferencia de la toma de decisiones[28]. No obstante, pese a la mejora de la cubierta forestal y de los medios de vida al hilo de la planificación descentralizada, los grupos locales de usuarios reflejaron en un principio cierta discriminación socioeconómica, especialmente contra las mujeres indígenas[29].

Los derechos no estatutarios (es decir, los derechos consuetudinarios que se derivan de las costumbres locales socioculturales y religiosas), así como los derechos de usufructo informales y colectivos, no están aún formalmente reconocidos[30]. Se abolieron sistemas tradicionales de tenencia de la tierra en diversas tierras ancestrales, pero persisten todavía algunas disposiciones consuetudinarias, incluido en la pesca artesanal[31]. Gracias a la autoorganización de los pueblos indígenas[32] se refuerzan sus reivindicaciones de derechos no estatutarios y de zonas de pastoreo, ríos y bienes forestales. La adopción por parte de Nepal del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, así como la movilización política en relación con la identidad étnica, y algunas alianzas con ONG, han reforzado las exigencias de las comunidades

26 Coalición nacional contra la discriminación racial de Nepal. *Universal Periodic Review: Submission on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples.* Marzo de 2015. www.ncard.org.np/newsdetail/nepal-universal-periodic-review-submission-on-the-human-rights-situation-of-indigenous-peoples.html.

27 Puede encontrarse más información en: www.fecofun.org.np.

28 Esta cuestión está en línea con la Ley de autogobierno local de 1999. Para obtener más información, ver: www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/reports/governance/UNDP_NP_Local%20Self-Governance%20Act%201999,%20MoLJ,HMG.pdf.

29 Para obtener más información sobre cómo se ha enfatizado desde entonces el remedio de la exclusión social en algunos bosques gestionados por la comunidad, ver: Gilmour, Don. FAO Forestry Paper: *Forty years of community-based forestry: A review of its extent and effectiveness.* Roma. FAO. 2016.

30 COLARP. *Customary Land Rights of Indigenous People in Nepal: Issues and Lessons.* Policy Brief 5. 2016. colarp.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Policy_brief_Aug_2016_final_for_Print.pdf.

31 COLARP. *Indigenous peoples and Land tenure practices: Contemporary debates and issues in Nepal.* Policy Brief 7. 2017. colarp.org.np/wp-content/uploads/2017/02/IPs-and-Land-tenure-practice_Contemprorary-Debate-and-Issues_A-Policy-Brief_COLARP_ILC_NES_Nepal2.pdf.

32 Para obtener más información, ver: www.nefin.org.np/list/Definition-of-Indigenous/5/94/4.

de transferencia, acceso y control sobre los recursos naturales, y la necesidad del consentimiento libre, previo e informado.

En este contexto, una lucha específica en la que las Directrices de la tenencia se han convertido en una herramienta adicional para que la sociedad civil ejerza presión sobre los encargados de formular políticas es el antiguo conflicto sobre el acceso a los recursos naturales en torno a zonas protegidas. En este caso, las comunidades han sido habitualmente desplazadas de sus hábitats naturales y culturales, y se han obstaculizado sus prácticas tradicionales de recolección de alimentos, con el pretexto de la conservación[33]. Actualmente, las luchas de las comunidades indígenas en Nepal están entrelazadas con la promulgación de la Constitución del país en 2015, la consagración del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, y la aplicación de las Directrices de la tenencia.

HACIA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: LAS LUCHAS POR EL ACCESO A LOS BOSQUES Y LOS RÍOS

Las zonas protegidas establecidas en tierras del Estado desde los años 70 se han apropiado del 65 % de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, lo que ha tenido un impacto sobre sus regímenes de tenencia. Los parques nacionales y las reservas de flora y fauna silvestres están gobernados por la Ley de conservación de parques nacionales y de la flora y fauna silvestres de 1973 (en lo sucesivo, la Ley de conservación), y estas zonas ahora suponen aproximadamente el 25 % de la superficie de Nepal. Son una atracción turística, generan ingresos y, por ende, son una importante cuestión política[34]. La gestión de estas zonas protegidas ha sido cuestionada desde hace tiempo por las comunidades de base[35]. Además, el Convenio sobre la Diversidad Biológica[36], en el que Nepal es parte desde 1992, promueve la equidad y la distribución de los beneficios. En consecuencia, en 1993 se enmendó la Ley de conservación para incluir el establecimiento de áreas habitables en zonas de contención, disposiciones para compensaciones por la pérdida de cultivos y vidas provocada por los animales salvajes, y la asignación de entre el 30 y el 50 % de los ingresos generados a las comunidades locales para su desarrollo. No obstante, las divergencias entre la teoría y la práctica alimentan el descontento respecto a los enfoques "participativos".

Las restrictivas normas relativas a la conservación de la biodiversidad han tenido profundas consecuencias socioculturales para las comunidades indígenas[37]. El bloqueo del acceso a las zonas protegidas socava los medios de vida y los hábitos alimentarios de las poblaciones locales, que dependen de los bosques para recoger leña, hierba para el pienso, hierbas medicinales y frutos silvestres y verduras estacionales. Desde hace tiempo, las OSC han alzado sus voces contra las autoridades de los parques, y han defendido la necesidad de armonizar las políticas y prácticas. En 2016, un estudio encargado por FIAN Nepal destacó que, si bien algunos pescadores en pequeña escala (los majhi y los sonaha, entre otros) han recibido permisos de pesca, las medidas siguen siendo restrictivas y sus redes artesanales son a menudo requisadas. Asimismo, estos medios de vida tradicionales sufren los efectos del cambio climático, la contaminación y el desarrollo. Los "pueblos étnicos de las barcas" (los bote) compiten con los hoteles por las licencias para embarcaciones, lo que excluye a muchas personas de una ocupación heredada y de una oportunidad para conseguir ingresos. La cría de vacas y búfalos está en declive, lo que afecta al nivel de vida de las personas. Con el aumento de las poblaciones de animales silvestres, se incrementa

33 Si bien las zonas protegidas no se mencionan explícitamente en las Directrices de la tenencia, las OSC recomendaron esta posible aplicación. Para obtener más información, ver: Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria. *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación.* www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/manual-popular-esp.pdf.

34 Para obtener más información sobre los ingresos generados a través de los turistas, ver: kathmandupost.ekantipur.com/printedition/news/2015-08-12/cnp-top-revenue-generator.html.

35 Paudel, Naya, Sudeep Jana y Jailab Rai. *Protected areas and rights movements: The inadequacies of Nepal's participatory conservation.* Forest Action Discussion Paper Series 10:3. 2010. www.forestaction.org/app/webroot/js/tinymce/editor/plugins/filemanager/files/4.%20Dec_Protected%20areas%20and%20rights%20movements%20-%20discussion%20paper%202010_%2010.3.pdf.

36 Para obtener más información, ver: www.cbd.int/convention/text/default.shtml.

37 Pimbert, Michel y Krishna Ghimire. *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Londres. Earthscan. 1997.

también la destrucción de los cultivos, las propiedades y el ganado doméstico. El personal del ejército, empleado para proteger las zonas de conservación, supone una amenaza, puesto que continúa acosando y humillando a las poblaciones locales. Muchas mujeres son víctimas de agresiones sexuales.

En septiembre de 2016, el Ministerio de Bosques y Conservación de Suelos inició el proceso de la quinta enmienda de la Ley de conservación. Ese mismo mes, FIAN Nepal facilitó un taller nacional sobre las Directrices de la tenencia para abordar las cuestiones de la tenencia informal y los derechos de los usuarios, y promover un diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno. El taller proporcionó una plataforma para que los habitantes de las zonas de contención compartiesen sus reivindicaciones con los miembros del Parlamento de la Comisión de Protección del Medio Ambiente (EPC). Las deliberaciones ofrecieron una oportunidad para evaluar la Ley de conservación en línea con las Directrices de la tenencia, y para fortalecer la influencia política de las OSC en el proceso de enmienda.

Más adelante, una OSC, el Foro de los pueblos indígenas sobre zonas protegidas, se reunió con los presidentes del consejo de las zonas de contención y la EPC para debatir las propuestas de enmiendas y para reafirmar sus derechos a la participación y la dignidad[38]. En la lista de reivindicaciones que redactaron figuran 21 puntos, entre otros: la mejora de la ordenación participativa de las zonas protegidas; una mayor distribución de los beneficios; una compensación apropiada; el acceso a los ríos para las ocupaciones tradicionales; y el acceso a los bosques para los productos no madereros (por ejemplo, las hierbas medicinales), que son vitales para sus medios de vida. La carta fue enviada al Ministerio de Bosques y Conservación de Suelos. En marzo de 2017, el proyecto de ley sobre la conservación de los parques nacionales y de la flora y fauna silvestres (quinta enmienda) fue aprobado por el Parlamento y la presidenta. Este proyecto de ley incluye algunas inquietudes de las comunidades de las zonas de contención, especialmente de las mujeres, en relación con el acceso a los bosques y ríos para frutos silvestres, alimentos de los bosques, hierbas medicinales y pescado. Ahora solo falta que se aplique sobre el terreno.

LA LUCHA POR LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LOS RECURSOS NATURALES CONTINÚA

La experiencia de Nepal muestra que las Directrices de la tenencia, y el énfasis que se hace en el diálogo con las personas más afectadas, respaldan la revisión de los marcos jurídicos sobre tierras, bosques y ríos, al tiempo que destacan las lagunas normativas. Gracias al uso del lenguaje contenido en las Directrices de la tenencia, las personas afectadas han enmarcado el conflicto de larga data entre los parques y las comunidades como una lucha por la gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales y los derechos de tenencia informal, y han llamado la atención sobre la necesidad de abordar estos elementos en el proceso de formulación de leyes constitucionales. Estos espacios de diálogo entre los actores estatales y las OSC brindan una oportunidad para que el Estado de Nepal reconozca que, sin consultas previas, las reformas jurídicas no son compatibles con las prácticas sobre el terreno, y que sin la coordinación de los ministerios pertinentes no es posible la aplicación de políticas y leyes centradas en las personas. Más importante aún, sin acceso a los recursos naturales no hay ni soberanía alimentaria ni realización progresiva del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas.

38 Puede obtenerse más información en: *www.fiannepal.org/multi-stakeholders-consultation-workshop-on-proposed-national-park-and-wildlife-conservation-act-2029-for-amendment/*.

CUADRO 5.2 ¡Llegó la hora de un cambio en la gobernanza de la tierra en Europa!

Attila Szocs-Boruss Miklos, Antonio Onorati, Federico Pacheco, Ivan Mammana y Giulia Simula[39]

Las pequeñas explotaciones agrícolas son la columna vertebral de la agricultura europea. Las que tienen menos de cinco hectáreas constituyen el 69 % de todas las explotaciones de la Unión Europea (UE), mientras que solo el 2,7 % de las explotaciones tienen más de 100 hectáreas[40]. De acuerdo con las Naciones Unidas, los agricultores a pequeña escala producen el 70 % de nuestros alimentos, pero al mismo tiempo se les expulsa con cada vez más frecuencia de sus tierras para dejar espacio a corporaciones, agronegocios e inversiones de Gobiernos en nombre del "desarrollo". Las transacciones de tierras en la UE se regulan principalmente mediante las normas que rigen el mercado interno, que se basan en la libertad de capitales, personas, bienes y servicios[41]. La tierra se considera como una mercancía más que cualquier ciudadano o empresa puede comprar sin restricción alguna. Esto ha derivado en una situación en que decenas de miles de agricultores a pequeña escala se están viendo obligados a abandonar la agricultura cada año, al tiempo que las grandes explotaciones, los agronegocios, los fondos de inversión especulativos, los proyectos energéticos y de otro tipo están expandiendo su control sobre las tierras agrícolas amplia y rápidamente[42]. Estos acaparamientos de tierras no solo constituyen una vulneración de los derechos de los y las campesinas a la tierra y otros recursos naturales[43], sino que también suponen una amenaza real para la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria a nivel mundial[44].

Los megaproyectos, como las minas, las redes ferroviarias, los aeropuertos y los parques fotovoltaicos, así como los proyectos de agricultura comercial, no son los únicos motivos por los que los campesinos se ven obligados a abandonar las zonas rurales. La discriminación contra los y las campesinas está arraigada en las políticas y las estructuras reglamentarias, como la Política Agrícola Común (PAC), que benefician a los grandes terratenientes y llevan a una mayor concentración de la tierra. En 2010, el 3 % de las explotaciones agrícolas más grandes de la UE poseían el 52 % de las tierras agrícolas, mientras que el 75 % de las explotaciones poseían solo el 11 % de las tierras agrícolas, lo que convierte a la UE en una de las regiones con la distribución de la tierra más injusta[45]. Con un coeficiente de Gini del 0,82[46], la desigualdad actual en la distribución de tierras en la UE es similar a la de países como Brasil, Colombia y Filipinas, conocidos precisamente por ello[47].

El acceso a la tierra y a los recursos naturales es especialmente complicado para los grupos marginados (como las personas sin tierras), los jóvenes y las mujeres. El incremento de la competencia por la tierra aumenta su precio, lo que hace que sea casi inaccesible para las y los jóvenes interesados en ganarse la vida con la agricultura, en particular si sus familias no son propietarias de tierras. Como resultado, los únicos que pueden entrar en la agricultura son aquellos que disponen de la capacidad financiera para absorber los altos precios de la tierra o aquellos que se endeudan. Las mujeres se encuentran es una posición especialmente vulnerable. Las políticas nacionales y europeas, como la PAC, pasan por alto las causas estructurales de la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito rural, y carecen de mecanismos para promover un acceso equitativo a la tierra y los recursos naturales y para abolir la estructura patriarcal de la posesión de la tierra[48].

Asegurar el acceso de los y las campesinas a la tierra y los recursos naturales, así como el control de los mismos, es un elemento central en la lucha por la

39 Attila Szocs-Boruss Miklos es un campesino de Rumanía y el coordinador de la campaña sobre los derechos a la tierra de Eco Ruralis. Antonio Onorati es un campesino, activista y miembro de la Associazione Rurale Italiana (ARI) y del Centro Internazionale Crocevia. ARI y Eco Ruralis son organizaciones campesinas nacionales de Italia y Rumanía respectivamente, ambas miembros de la Coordinación Europea Vía Campesina (ECVC). Federico Pacheco es el responsable del área de soberanía alimentaria en el Sindicato de Obreros del Campo (SOC-SAT), un sindicato de trabajadores estacionales en Andalucía que defiende los derechos de los y las trabajadoras rurales y los migrantes, y que lucha por la reforma agraria y en defensa de la agricultura campesina. Ivan Mammana es el coordinador de la oficina de ECVC, con sede en Bruselas, y Giulia Simula es miembra del personal de dicha oficina.
Un agradecimiento especial a Philip Seufert (FIAN Internacional) y Priscilla Claeys (Universidad de Coventry y FIAN Bélgica) por su apoyo en la revisión de este cuadro.

40 ECVC, Confédération Paysanne y Envie de Paysans. *How can Public Policy Support Small-Scale Family farms?* *www.eurovia.org/wp-content/uploads/2016/03/maquette-ecvc-pdf-eng.pdf*.

41 Kay, Sylvia, Jonathan Peuch y Jennifer Franco. *Extent of Farmland Grabbing in the EU*. Bruselas. Parlamento Europeo. 2015. *www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf*.

42 ECVC y Hands off the Land. *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*. Amsterdam. TNI. 2013. *www.tni.org/en/publication/land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-in-europe-0*.

43 Monsalve Suárez, Sofía. *El derecho a la tierra y a otros recursos naturales.* Nota informativa de FIAN Internacional. Diciembre de 2015. *www.fian.be/IMG/pdf/droit_a_la_terre_es.pdf.*

44 Para obtener una definición del acaparamiento de tierras según ECVC, ver: *¿Cómo definimos Acaparamiento de tierras?* *www.eurovia.org/es/como-definimos-acaparamiento-de-tierras/*.

45 Infografías de TNI. *www.tni.org/en/publication/land-for-the-few-infographics*.

46 *Ibídem.* El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de la tierra.

47 Kay *et al.* Nota al pie 41.

48 ECVC y Hands off the Land. Nota al pie 42.

soberanía alimentaria para las zonas urbanas y rurales. Las mujeres y hombres campesinos desempeñan un papel esencial en el mantenimiento y la promoción de la biodiversidad. Crean empleo, entre otros para los jóvenes, y constituyen una dimensión irreemplazable del patrimonio cultural europeo al preservar la diversidad de semillas, plantas y sistemas y productos agrícolas locales[49].

Las luchas a nivel de las bases en toda Europa han hecho que, con los años, la cuestión de la tierra sea cada vez más visible, y conforman el fundamento para la estrategia de movilización que la Coordinación Europea Vía Campesina (ECVC) y sus aliados cercanos han desarrollado de cara a las instituciones de la UE. Las luchas actuales para recuperar el control sobre la tierra son innumerables: desde las históricas ocupaciones de tierras del Sindicato de Obreros del Campo (SOC) en Andalucía (España), y el movimiento *Zone à Défendre* en Francia, que ha ocupado tierras para oponerse a la construcción de un aeropuerto durante más de 40 años, hasta los grandes logros de las organizaciones de campesinos rumanos, que han conseguido detener la creación de una de las minas de oro más grandes en Roșia Montană gracias a la movilización pública. Otras luchas notables para proteger la tierra incluyen la fuerte movilización de más de 50 comités ciudadanos en Cerdeña (Italia), en contra de ingentes proyectos especulativos de energía y minería; y el éxito de la movilización pública en los Abruzos, que logró bloquear totalmente las iniciativas de la industria de las arenas bituminosas presentadas por empresas energéticas transnacionales italianas[50].

Estas son solo algunas de las miles de luchas por la tierra que buscan proteger a los y las campesinas y los territorios en toda Europa. No obstante, pese a la movilización social generalizada a nivel local, las instituciones de la UE, apoyadas por organizaciones de propietarios de tierras como la Organización Europea de Propietarios de Tierras, tardaron mucho en reconocer que la cuestión de la tierra era un problema europeo importante. Como respuesta, las organizaciones miembros de ECVC se reunieron en Rumanía en 2012 para elaborar una estrategia europea conjunta, y establecieron un mecanismo de solidaridad entre diferentes luchas por la tierra en Europa. Desde entonces, sus organizaciones miembros, junto con la Red *Hands off the Land* (HOTL)[51], y de manera más amplia la red por la soberanía alimentaria, se han movilizado para recabar pruebas de la concentración de la tierra en Europa y para oponerse a este proceso a nivel institucional.

Un informe publicado en 2013 por ECVC y HOTL, basado en estudios de caso de 12 países, mostró que el acaparamiento de tierras y el acceso a la tierra se han convertido en cuestiones críticas en Europa[52]. Asimismo, reveló que el sistema de pagos directos de la PAC, que vincula los subsidios al tamaño de la explotación y, por lo tanto, proporciona incentivos para la creación de explotaciones más grandes, es un factor importante que lleva a la concentración de tierras en Europa. En este informe, que fue el primero de este tipo y que llevó la cuestión de la tierra a la atención del público europeo, se analizaron algunas de las luchas en curso de las organizaciones campesinas y los grupos de base por el acceso a los recursos naturales y el control de los mismos.

El acceso a la tierra y los recursos naturales, así como su control, se ven afectados por un abanico de políticas y reglamentaciones de la UE (como el programa de subsidios de la PAC y la política energética europea), lo que requiere que la UE proporcione orientaciones y contribuya de manera proactiva a hacer frente a la concentración y el acaparamiento de tierras a nivel europeo. Hasta ahora, no obstante, la mayoría de los Estados miembros y las instituciones de la UE afirman

49 *Ibidem.*

50 *Ibidem.*

51 El proyecto *Hands off the Land* (HoTL) tenía el objetivo de sensibilizar a la población europea sobre el acaparamiento de tierras. Posteriormente, esta red pasó a llamarse *Hands ON the Land* (con el cambio de off por on en inglés, el significado literal pasa de "las manos fuera de la tierra" a "las manos EN la tierra").

52 ECVC y Hands off the Land. Nota al pie 42.

que la tierra es una competencia exclusiva de los Estados miembros, y son reacios a abordar esta cuestión desde una perspectiva europea y a formular propuestas normativas que se opongan al acaparamiento de tierras, limiten la concentración, faciliten el acceso a la tierra para los nuevos operadores y las mujeres, y aseguren una buena protección de la tierra.

A principios de 2015, ECVC y sus aliados presentaron una petición al Parlamento Europeo (PE) titulada *Preservar y gestionar la tierra agrícola europea como nuestro bien común*, con el propósito de ejercer presión para que la cuestión de la tierra se incluya en el programa de la UE[53]. La petición contó con el apoyo de más de 70 organizaciones europeas y nacionales de la sociedad civil, incluidos sindicatos de agricultores y organizaciones de desarrollo rural[54]. En junio de 2015, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE celebró una reunión para presentar y debatir los resultados de un estudio realizado por el Transnational Institute (TNI) por encargo del PE, titulado *El alcance del acaparamiento de superficies agrícolas en la UE*[55]. Ese mismo año, el Comité Económico y Social Europeo también reconoció el problema y elaboró su propio dictamen sobre el acaparamiento de tierras como una amenaza para la agricultura familiar[56].

En 2016, a raíz del apoyo generalizado que recibió la petición y del trabajo realizado en la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del PE, ECVC y HOTL pidieron a las instituciones de la UE que adoptaran una nueva directiva sobre la tierra basada en las Directrices sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT), que fueron unánimemente aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas[57]. ECVC y sus aliados también exigieron que la UE reformara radicalmente los pagos directos de la PAC, y que evaluara el impacto de las políticas de la UE que afectan al uso y la asignación de tierras. En 2016, en respuesta a la presión pública, el PE finalmente decidió tomar medidas e inició un proceso de elaboración de un informe de iniciativa propia sobre la concentración de la tierra y el acceso a ella en la UE, que fue aprobado por el PE el 27 de abril de 2017[58].

El proceso de redacción del informe de iniciativa propia no fue una tarea fácil porque el PE es reticente a reformar el sistema de tenencia de la tierra, por no hablar del fuerte cabildeo realizado por los agronegocios. No obstante, por medio del intenso trabajo realizado por ECVC y la Alianza *Hands on the Land for Food Sovereignty*[59], y gracias a la buena colaboración con algunos miembros del PE, en el informe de iniciativa propia se incluyeron muchas solicitudes presentadas por los movimientos campesinos en la petición de 2015. Entre las reivindicaciones más importantes figuran las siguientes:

- El establecimiento de un observatorio de la tierra para monitorear las transacciones de tierras. Un observatorio central europeo serviría para recopilar datos e información esenciales sobre el nivel de concentración de las superficies agrícolas. Las principales tareas del observatorio serían registrar los precios de la tierra y el comportamiento del mercado; los cambios en el uso de la tierra y la pérdida de superficies agrícolas; las tendencias en la fertilidad del suelo y la erosión de la tierra;
- La elaboración de unos principios rectores claros de la UE sobre la gobernanza de la tierra basados en las DVGT;

53 ECVC. *Petición para el Parlamento Europeo. Preservar y gestionar la tierra agrícola europea como nuestro bien común: Una llamada de las OSC para un gobierno justo y sostenible de las tierras agrícolas de la UE.* Febrero de 2015. *custodiaterritori.org/mm/file/2016/160713_EP_Petition_AccesstoLand.pdf*.

54 Para obtener más información, ver: *www.accesstoland.eu/-EU-Policy-*.

55 Kay *et al.* Nota al pie 41.

56 Comité Económico y Social Europeo (CESE). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar".* Bruselas. 2015. *eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014IE0926*.

57 FAO. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma. 2012. *www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf*.

58 Para obtener más información, ver: *www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+PDF+V0//ES*.

59 *Hands on the Land for Food Sovereignty* (HotL4FS) (Manos en la tierra por la soberanía alimentaria) es una campaña colectiva de 16 asociados, incluidos movimientos de campesinos y sociales, ONG de desarrollo y ambientales, organizaciones de derechos humanos y activistas investigadores, que tiene el fin de sensibilizar sobre el uso y la gobernanza de la tierra, el agua y otros recursos naturales y sus efectos en la realización del derecho a la alimentación y en la soberanía alimentaria. Para obtener más información, ver: *www.handsontheland.net*.

- El llamamiento a monitorear todas las esferas de políticas pertinentes, como la agricultura, la energía, el medio ambiente, el desarrollo regional, la movilidad, las finanzas y la inversión, y a considerar si estas alientan o contrarrestan la concentración de las tierras agrícolas en la UE;
- El reconocimiento de que la PAC y otras esferas de políticas europeas instigan a la concentración de la tierra en Europa. Para responder a esto, un equipo de tareas de alto nivel debería examinar el impacto de las políticas de la UE en la concentración de la tierra[60].

Los miembros de ECVC, que trabajan en el nivel de base, muestran la diversidad de herramientas disponibles para mantener la tierra en manos de los y las que la trabajan, incluidas las ocupaciones de tierras, el establecimiento de bancos de tierras, las compras colectivas y el uso social, así como los nuevos sistemas de transmisión de explotaciones agrícolas. La capacidad de las organizaciones locales para dar visibilidad a las luchas por la tierra a nivel local es central, puesto que estas luchas ejercen presión sobre los Estados miembros que negocian en las instituciones europeas. No obstante, el duro trabajo a nivel local no será suficiente a menos que el movimiento por la soberanía alimentaria pueda influir en los principales procesos de políticas, como la PAC, y oponerse a que el principio de la libre circulación de capitales se aplique incorrectamente a un recurso común como la tierra[61].

Este proceso muestra cómo la acción política organizada y coordinada a nivel de la UE y la movilización social pueden llevar a importantes logros. Una vez aprobado el informe de iniciativa propia del PE, la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE tendrán que rendir cuentas a la sociedad civil y las organizaciones campesinas respecto a la formulación de políticas que eviten la especulación con la tierra, y que aseguren sistemas de tenencia de la tierra justos, permitiendo con ello que el campesinado europeo tenga un acceso seguro y estable a la tierra y los recursos relacionados con ella, así como el control sobre los mismos.

Las luchas locales han propiciado victorias locales y las luchas coordinadas han llevado al movimiento por la soberanía alimentaria a estar un paso más cerca de cambiar la gestión de la tierra a nivel europeo. Ahora que la cuestión de la tierra en Europa se ha señalado a la atención de las instituciones de la UE, ECVC y los y las campesinas europeas continuarán la lucha por la soberanía alimentaria y por el derecho a la tierra en Europa[62], junto con la Red Nyéléni Europa[63].

60 Para obtener más información, ver: *www.eurovia.org/es/acceso-y-concentracion-de-tierras-el-parlamento-europeo-reclama-la-adopcion-urgente-de-medidas-en-europa/*; y *www.handsontheland.net/time-to-change-europes-land-policy/*.

61 La libre circulación de capitales es una de las cuatro libertades básicas que constituyen el mercado común europeo (las otras son la libre circulación de mercancías, personas y servicios).

62 Para obtener más información, ver: ECVC. *There can be no Declaration on the Rights of Peasants without the right to land.* 6 de diciembre de 2016. *www.eurovia.org/there-can-be-no-declaration-on-the-rights-of-peasants-without-the-right-to-land/*; ECVC. *Access to Land for Farmers in the EU: Conference Report.* Hands on the Land. Diciembre de 2016. *www.eurovia.org/event/access-to-land-for-farmers-in-the-eu-conference-report/*; y ECVC. *Time for a change in European Land Governance?* ECVC. 11 de octubre de 2016. *www.eurovia.org/time-for-a-change-in-european-land-governance/*.

63 Nyéléni Europa es el movimiento internacional más amplio con el objetivo de realizar la soberanía alimentaria en Europa. Busca construir estrategias comunes con miras a reorganizar la forma en que estructuramos nuestra sociedad en torno a la alimentación y la agricultura en la actualidad. Para obtener más información, ver: *nyelenieurope.net*.