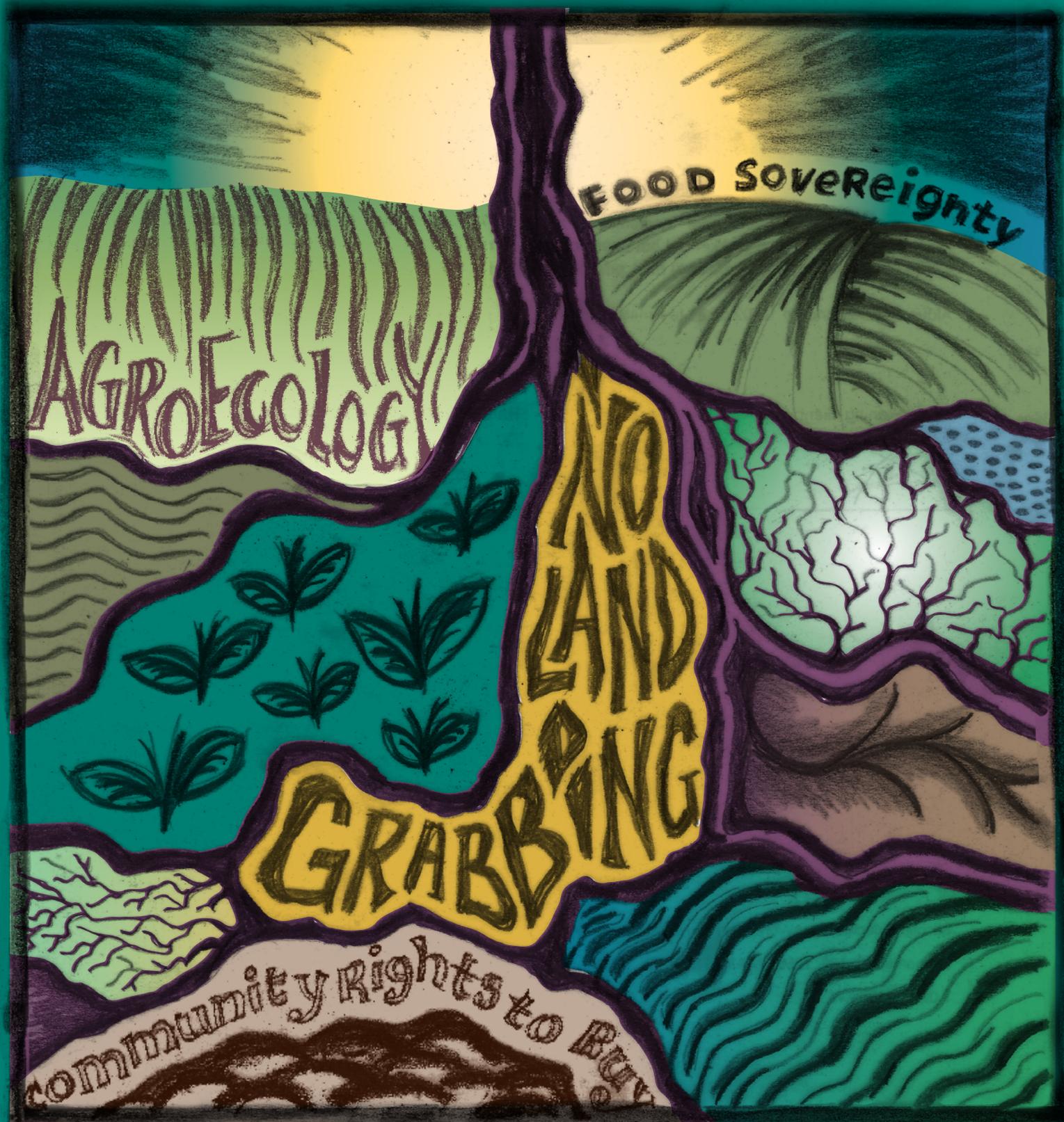


INFORME DE POLÍTICA

# Raíces de resiliencia: Política de tierras para la transición agroecológica en Europa

FEBRERO DE 2021



La Plataforma Nyéléni de Europa y Asia Central para la Soberanía Alimentaria, movimiento europeo para la soberanía alimentaria, publica este informe político con el fin de exponer la visión y la estrategia de la asociación para asegurar el acceso a la tierra de los campesinos/as y de los sistemas agrícolas de pequeña escala y agroecológicos en Europa. Su objetivo es contribuir a un debate político más amplio en torno a la mejora de los marcos políticos nacionales y de la UE que facilite el acceso a la tierra para la agroecología, basándose en la experiencia sobre el terreno y en una sólida investigación. A través de propuestas políticas claras e innovadoras, el informe pretende apoyar a los responsables políticos a todos los niveles para asegurar el acceso a la tierra de los actores que desempeñarán un papel clave en la transición de la UE en el marco del Pacto Verde Europeo, conectando a las comunidades para lograr una sociedad europea más equilibrada y una producción de alimentos más sostenible y ayudando a abordar algunas de las cuestiones sociales y medioambientales más acuciantes de la actualidad.

El informe es producto de un proceso de trabajo colectivo en el que han participado muchas organizaciones y autores diferentes. Esta publicación nace gracias al proyecto europeo sobre estrategias innovadoras en materia de tierra y el acceso a la tierra para la agroecología en Europa (LandStrat), que ha reunido a diferentes organizaciones comprometidas con las cuestiones en materia de tierra. Queremos expresar nuestro reconocimiento y agradecer a todas ellas su labor: Eco Ruralis, la Coordinadora Europea Via Campesina (ECVC), la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM-UE), la organización benéfica Real Farming Trust, Terre de Liens (TDL), el instituto internacional de investigación Transnational Institute (TNI) y URGENCI.

Asimismo, es importante reconocer la contribución de los participantes en las reuniones del proyecto sobre las herramientas y mecanismos jurídicos para las estrategias locales de la tierra (Villarceaux, septiembre de 2019), la Política Agrícola Común (Bruselas, noviembre de 2019), y una Directiva de la Tierra de la UE (Ámsterdam, marzo de 2020), para debatir la relación entre las experiencias locales y las políticas de la UE, y de las que se extrajeron lecciones y propuestas clave relevantes para las políticas. Este informe también es el resultado de una serie de informes de diversos países sobre el acceso a la tierra para la agroecología y de un manual sobre estrategias locales de tierras.

Para más información, visite las páginas: <https://www.accesstoland.eu/> y <https://nyeleni-eca.net/>

**ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO COORDINADA POR** Astrid Bouchedor, Terre de Liens y Access to Land Network; Alisha Sesum, European Coordination Via Campesina; Katie Sandwell, Transnational Institute; y Delphine Ortega-Espès.

**AUTORES** Jocelyn Parot (Urgenci); Amaelle Seigneret (TDL); Attila Szocs y Francois Frigot (ECVC); Thomas Haselberger y Léna Brisset (IFOAM); Sylvia Kay (TNI); Ruth West (RFT).

**UN ESPECIALAGRADECIMIENTO A** Véronique Rioufol, Terre de Liens, y Sylvia Kay, Transnational Institute, por su ardua labor para preparar este informe, así como a todos aquellos de las organizaciones aliadas que han participado en el proceso de revisión. Un especial agradecimiento a los revisores externos Robert Levesque, Gérard Choplin, Philip Seufert y Aurélie Catalo que proporcionaron su conocimiento y asesoramiento en varias etapas del proceso. Los errores restantes son nuestros.

**ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO REVISADA POR** Alisha Sesum (ECVC) y Katie Sandwell (TNI).

**DISEÑO, PORTADA E INFOGRAFÍAS** Karen Paalman [www.getlos.nl](http://www.getlos.nl)

**CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS** ©TDL y ©TDL Rhône-Alpes

**CITAS/REFERENCIAS** Plataforma Nyéléni de Europa y Asia Central (2021). Raíces de resiliencia: Política de tierras para la transición agroecológica en Europa



**IMPRIMIDO POR**



**FECHA DE PUBLICACIÓN** FEBRERO 2021

Descargo de responsabilidad: Esta publicación representa la investigación y las opiniones de las organizaciones que la han redactado. El contenido es responsabilidad exclusiva de los autores. La Comisión Europea y la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme no son responsables del uso que se haga de la información contenida en ella. El contenido del informe puede citarse o reproducirse con fines no comerciales, siempre que se cite adecuadamente la fuente de información.

# Tabla de contenido

<b>Capítulo 1 – Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Nuestro Momento Político</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 2 – Nuestra visión: por qué nos importan las tierras y cómo queremos usarlas</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 3 – Análisis del debate sobre política de tierras en Europa</b>	<b>14</b>
<b>3.1. La política de tierras a nivel local y nacional</b>	<b>14</b>
3.1.1 ¿Qué herramientas pueden usar los legisladores para proteger el acceso de los pequeños agricultores agroecológicos a la tierra?	15
<b>3.2. Políticas de la UE: impactos actuales y reformas políticas propuestas</b>	<b>26</b>
3.2.1 Análisis del impacto de los marcos políticos de la UE en la dinámica de la tierra en los Estados miembros	26
3.2.2 Un análisis del trabajo realizado a nivel de la UE sobre la tierra	31
<b>Capítulo 4 – Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>37</b>
<b>4. 1. Las tierras de cultivo en Europa y las iniciativas políticas en curso</b>	<b>37</b>
4.1.1. El Pacto Verde Europeo y la Estrategia De la Granja a la Mesa: ¿una oportunidad para los pequeños agricultores y agricultoras y las nuevas generaciones?	37
4.1.2. Reforma de la PAC: ¿facilitará la futura PAC el acceso a la tierra?	39
4.1.3 Innovaciones y digitalización	42
4.1.4 Plan de acción ecológico	44
<b>4.2. Avanzar en las propuestas políticas: volver a iniciar un debate político y la necesidad de una Directiva de la Tierra de la UE</b>	<b>45</b>
4.2.1 A nivel local y municipal	46
4.2.2 A nivel nacional	46
4.2.3 A nivel europeo	47
<b>Glosario</b>	<b>52</b>
<b>Notas finales</b>	<b>54</b>
<b>Lista de siglas y abreviaturas</b>	
Recuadro 1 «Acaparamiento de tierras»: un término controvertido	
Recuadro 2 Mujeres rurales en la UE	
Recuadro 3 SAFER: Agencias rurales con derechos preferentes potentes en Francia	19
Recuadro 4 Recuadro 4: Derecho a compra de la comunidad escocesa	21
Recuadro 5 Explotaciones del condado	23
Recuadro 6 Los bienes comunes en Rumanía	26
Recuadro 7 Cifras clave de la PAC	28
Recuadro 8 Comunicación interpretativa sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea	30
Recuadro 9 Instrumentos internacionales y política de tierras	35
Recuadro 10 Estrategia F2F de la UE: Respuesta colectiva de los académicos-activistas	38

# Lista de siglas y abreviaturas

<b>PAC</b>	Política Agrícola Común
<b>CFS</b>	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>CSA</b>	Agricultura con Apoyo Comunitario (la)
<b>DEFRA</b>	(UK) Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales
<b>DG AGRI</b>	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
<b>DG FISMA</b>	Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales de la Comisión Europea
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CEVC</b>	Coordinadora Europea Vía Campesina
<b>CESE</b>	Comité Económico y Social Europeo
<b>EGD</b>	Pacto Verde Europeo
<b>PE</b>	Parlamento Europeo
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>EUROSTAT</b>	Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat)
<b>F2F</b>	De la Granja a la Mesa (Estrategia)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>ha</b>	hectárea
<b>LEADER</b>	Liaison Entre Actions de Développement et de l'Economie Rurale (Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural)
<b>SAFER</b>	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural – France (Sociedad de Ordenación Territorial y de Equipo Rural)
<b>SAPS</b>	Régimen de Pago Único por Superficie
<b>Directrices de tenencia</b>	Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra la tierra, los recursos pesqueros y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>UAA</b>	Superficie Agrícola Utilizada
<b>UK</b>	Reino Unido
<b>ONU</b>	Naciones Unidas
<b>UNDRIP</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
<b>UNDROP</b>	La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales
	Local
	National
	EU

# Introducción

Las cuestiones relacionadas con la tierra tienen importantes repercusiones sociales, medioambientales y económicas en toda Europa. Al ser uno de los factores subyacentes principales en el debate agrícola más amplio, la política de la tierra es fundamental para entender y articular el futuro de la agricultura europea, en particular si Europa aplica los cambios sistemáticos establecidos en el Pacto Verde Europeo (EGD) y la estrategia De la Granja a la Mesa (F2F). El acceso a la tierra y su uso desempeñan un papel esencial en el empleo y la vitalidad de las zonas rurales; en la seguridad alimentaria y la salud de la sociedad; en la adaptación al cambio climático y su mitigación; y en la salud de los suelos, las aguas y los ecosistemas europeos. Las cuestiones relacionadas con la tierra definen la situación del sector agrícola e influyen en el contexto político más amplio.

El uso agroecológico de las tierras de cultivo, el acceso a la tierra por parte de las comunidades y la agricultura de pequeña escala y una distribución más justa de la tierra son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria y la salud de las generaciones futuras, así como el bienestar del planeta. También son elementos esenciales en un contexto rural próspero y una estructura y cultura sociales, como lo demuestra la coincidencia entre los objetivos de los pequeños agricultores<sup>1</sup> y los de las estrategias EGD y F2F. Sin embargo, a pesar de las evidentes sinergias con los objetivos climáticos y sociales de la Unión Europea (UE), a menudo se pasa por alto la necesidad de garantizar el acceso de los pequeños agricultores y agricultoras, las comunidades y los grupos minoritarios a la tierra.

Numerosas cuestiones complejas e interrelacionadas amenazan el acceso adecuado a las tierras para vivir dignamente de ello en diversos contextos regionales: de manera general, se reconoce el **acaparamiento de tierras**<sup>2</sup> (véase el Recuadro 1) en el sur global, pero se ha hecho poco para poner fin a las adquisiciones especulativas de tierras en la UE, lo que ha llevado al Parlamento Europeo (PE) a pedir medidas urgentes para controlar y frenar esta tendencia en Europa. Aunque la **concentración de tierras** es una tendencia generalizada y a largo plazo en la UE, ahora se ve impulsada a un ritmo alarmante por las políticas agrícolas que asignan subvenciones a las explotaciones agropecuarias en función de su **número de hectáreas, lo que socava los medios de vida rurales y los sistemas alimentarios sanos y sostenibles**. En muchos países de Europa Central y Oriental, la concentración de las tierras coexiste con la fragmentación de las mismas en una «estructura agraria dual» que se caracteriza por tener muchos propietarios a escala muy pequeña y algunos grandes latifundios que controlan la mayor parte de la tierra. En general, **la especulación con la tierra es uno de los principales motores de la concentración de la misma y del aumento vertiginoso de sus precios**. Esto está estrechamente vinculado a la **financiarización de la tierra**, el proceso por el que la tierra se considera un simple activo financiero, desvinculándola de sus fines productivos y comunales, e impulsando los procesos de adquisición de tierras. Por último, la competencia de usos y la **artificialización de la tierra**, es decir, la conversión de las tierras de cultivo para usos no agrícolas, están reduciendo la superficie total de tierras de cultivo en Europa.

Estas tendencias y las desigualdades a las que contribuyen en el ámbito de la tierra han afectado profunda y negativamente al 29,1 % de la población de la UE que vive en zonas rurales, así como a la población europea en general<sup>3</sup>. Estas repercusiones incluyen: menos oportunidades para lograr medios de subsistencia rurales decentes y dignos, generando un despoblamiento rural<sup>4</sup>; la concentración de la tierra en manos de unos pocos<sup>5</sup>; una crisis de **relevo generacional** en la agricultura<sup>6</sup> y, en algunos lugares, también una dependencia asociada a los trabajadores/as agrícolas temporales, precarios o migrantes que se enfrentan a obstáculos estructurales para obtener sus propias explotaciones<sup>7</sup>; la volatilidad de los bajos precios de los productos agrícolas, que impide a los/las agricultores/as ganarse la vida dignamente; la rápida degradación de suelos y ecosistemas<sup>8</sup>; las amenazas a la **seguridad alimentaria** y la **soberanía alimentaria**; el aumento de la brecha entre el entorno rural y la ciudad, junto con la pérdida de servicios básicos en las zonas rurales; y un crecimiento urbano insostenible<sup>9</sup>.

Las autoridades con competencia local, nacional e internacional definen el uso, la propiedad y la gestión de la tierra, y por tanto deben apoyar un futuro en el que la agricultura sea diversa y sostenible en Europa. También deben contribuir a mejorar el medio de subsistencia de millones de productores/as de alimentos a pequeña escala que practican la **agroecología** campesina —campesinos/as, **pequeños agricultores/as**, pastores/as y ganaderos/as sostenibles, pueblos indígenas, pescadores/as a pequeña escala y trabajadores/as de la pesca, habitantes de los bosques, trabajadores/as agrícolas y de la alimentación, trabajadores/as migrantes y sin tierra, cooperativas y colectividades, mujeres y jóvenes—, así como los de los habitantes de las ciudades, en particular los más desfavorecidos de las zonas urbanas, y de los consumidores en general.



#### RECUADRO 1

### «Acaparamiento de tierras»: un término controvertido



El término «acaparamiento de tierras» a veces se utiliza para referirse a las adquisiciones ilegales de tierras a gran escala y/o que se llevan a cabo mediante inversión extranjera directa. Sin embargo, los cambios drásticos en el uso y control de las tierras pueden tener graves consecuencias, **independientemente de su legalidad y de la fuente de la inversión**. Por esa razón, este informe aborda la cuestión del acaparamiento de tierras desde la perspectiva de la economía política y los derechos humanos, analizando el impacto que tienen los acuerdos individuales y múltiples en el control democrático de la tierra y en la capacidad de las personas vulnerables para acceder a ella, así como otras repercusiones en el empleo, la biodiversidad agrícola, la sostenibilidad, el bienestar de los consumidores y los sistemas alimentarios sostenibles<sup>10</sup>.



Un estudio de 2015 encargado por el Parlamento Europeo concluyó que hay pruebas significativas de que el acaparamiento de tierras es una tendencia en Europa hoy en día<sup>11</sup>. El acaparamiento de tierras en el contexto europeo se asocia a múltiples cambios en el poder político, social y económico, lo que se traduce en graves consecuencias en el modo de cultivo, el uso de la tierra, la participación de los actores y el tamaño de las explotaciones<sup>12</sup>. Aunque gran parte de este fenómeno se ha producido a través de mecanismos de mercado legales, también se ha documentado en Europa<sup>13</sup> un

«acaparamiento de tierras» en su sentido más clásico (adquisición de tierras ilegal o fuera de la legalidad, ventas forzadas, etc.). En general, las inversiones poco reguladas en las zonas rurales europeas tienen repercusiones distorsionadoras y perjudiciales para la agricultura y las comunidades rurales.

## 1.1 Nuestro Momento Político

Los retos a los que se enfrentan los sistemas alimentarios y agrícolas europeos, así como la gobernanza de la tierra, se inscriben en un contexto político, social y ecológico global más amplio. Debemos encontrar respuestas colectivas sobre el tipo de sociedad en la que queremos vivir y la mejor forma de sociedad para nuestro planeta.

**La pandemia de Covid-19** ha puesto de relieve los puntos débiles de nuestro sistema alimentario, globalizado e industrializado. En Europa, las cadenas de suministro altamente centralizadas se tambalearon cuando los restaurantes cerraron y los actores institucionales dejaron de comprar, los mataderos y las plantas de procesamiento de alimentos no supieron proteger a sus trabajadores de los rebrotes, los trabajadores migrantes se vieron atrapados por los cierres de fronteras o tuvieron que trabajar en condiciones inseguras y en ocasiones enfermaron<sup>14</sup>, y las medidas sanitarias sesgadas afectaron a los mercados locales incluso cuando los supermercados permanecieron abiertos<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, en muchos contextos, los actores de la sociedad civil vieron cómo la legislación se aprobaba sin apenas debate público, diálogo, ni participación<sup>16</sup>. A pesar de estos problemas, pequeños productores/as de alimentos y campesinos/as, junto con las organizaciones de la sociedad civil asociadas, se movilizaron para fomentar los alimentos locales y saludables a precios accesibles para todos, demostrando la capacidad de los sistemas alimentarios locales integrados<sup>17</sup>. En los próximos meses y años, es probable que la pandemia de Covid-19 siga aumentando la precariedad y la vulnerabilidad financiera, incrementando los precios de los alimentos y causando efectos imprevisibles a largo plazo en la salud pública, las infraestructuras y la educación. Es importante que fondos como el NextGenerationEU y otros instrumentos de apoyo a la recuperación reconozcan y aprovechen los puntos fuertes revelados por la respuesta de las comunidades a la crisis, para evitar socavar aún más el derecho a la alimentación<sup>18</sup>.

---

Pequeños productores/as de alimentos y campesinos/as, junto con las organizaciones de la sociedad civil asociadas, se movilizaron para fomentar los alimentos locales y saludables a precios accesibles para todos, demostrando la capacidad de los sistemas alimentarios locales integrados.

Es cierto que la crisis de Covid-19 puso de manifiesto e intensificó los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad, pero no los creó. **La crisis climática y medioambiental** que vivimos también resalta la importancia de los sistemas alimentarios y la urgente necesidad de transformar nuestra relación con la Tierra, construyendo sociedades sostenibles capaces de satisfacer las necesidades básicas de las comunidades proporcionándoles medios de subsistencia dignos, por un lado, y de regenerar los sistemas naturales, por otro. En el marco del Pacto Verde Europeo está presente la ambición de hacer frente a estos retos a través de modelos agrícolas y sistemas alimentarios

verdaderamente sostenibles, pero las medidas para lograrlo todavía no se han definido. En el pasado, a menudo las medidas adoptadas han tenido efectos negativos inesperados, desde el acaparamiento de tierras y la destrucción del medio ambiente vinculada a la producción de agrocombustibles<sup>19</sup> hasta la destrucción del medio ambiente vinculada a las infraestructuras energéticas «verdes»<sup>20</sup>, pasando por la división social y el conflicto generados por las medidas destinadas a mitigar el impacto medioambiental de la agricultura pero acabaron acentuando las diferencias entre los agricultores y alimentado la hostilidad y los malentendidos<sup>21</sup>.

La singularidad de este momento también se refleja en otros aspectos del contexto agrícola. Desde el punto de vista generacional, **el envejecimiento de la población agrícola** implica que millones de hectáreas cambiarán de manos en Europa en las próximas dos décadas. Pero ¿qué ocurrirá cuando esas tierras lleguen al mercado? Las decisiones que tomen ahora los responsables políticos determinarán si este periodo de transición servirá para alimentar la concentración de tierras de cultivo y la agricultura intensiva, o si por el contrario permitirá la creación de una nueva generación de agricultores ecológicos y agroecológicos sostenibles.

Del mismo modo, deberíamos determinar la forma de enfocar la política de tierras a partir de una **mayor concienciación sobre las barreras sistemáticas** a las que se enfrentan los diferentes grupos étnicos, de género y socioeconómicos. Estas barreras sociales se reflejan en la comunidad agrícola<sup>22</sup> y son uno de los motivos por los que los nuevos agricultores/as no logran acceder a las tierras o afectan a la capacidad de los pequeños agricultores/as para mantener el acceso a sus tierras cuando se enfrentan a poderosos actores del sector. Los agricultores/as que se acaban de incorporar al sector tienen que hacer frente a elevados precios de tierras y alquileres, a la competencia de agricultores y terratenientes ya establecidos y al acceso limitado a la información, entre otros obstáculos<sup>23</sup>. Dado que muchos de estos nuevos agricultores/as suelen estar interesados en explotaciones más respetuosas con el medio ambiente<sup>24</sup>, debemos derribar estos obstáculos, ya estén relacionados con la etnia, el género, la clase social o la edad, para lograr una agricultura europea más sostenible y socialmente equitativa.



#### RECUADRO 2

### Mujeres rurales en la UE<sup>25</sup>

Las mujeres y las niñas son fundamentales para la supervivencia de los hogares y las comunidades rurales y para mejorar el medio de vida en el entorno rural. Sin embargo, a menudo se ignora su papel y persisten muchas formas de desigualdad y discriminación de género. Algunos ejemplos son la actitud negativa hacia las capacidades de las mujeres que se incorporan a la profesión o las cuestiones prácticas y administrativas relacionadas con la condición de «cónyuge de un agricultor». Las principales conclusiones sobre su situación en Europa son las siguientes:

- ▶ Constituyen menos del 50 % del total de la población rural, representan el 45 % de la población económicamente activa y cerca del 40 % trabajan en explotaciones familiares. Sin embargo, estas cifras no captan su verdadera contribución a las economías rurales, ya que es más probable que trabajen en la economía sumergida que los hombres.

- ▶ En las zonas rurales, la tasa de mujeres autónomas se sitúa en torno al 38 %. Alrededor del 30 % de las explotaciones agrícolas de la (antigua) UE-28 están gestionadas por mujeres.
- ▶ Los ingresos brutos por hora de las mujeres son de media un 16,2 % inferiores a los de los hombres en la UE-28. La brecha de género en las pensiones, del 37,6 % en mayores de 65 años, es un 10 % más pronunciada en las zonas rurales.
- ▶ Las políticas de género de la UE no se aplican satisfactoriamente a nivel nacional. Las cuestiones de género deberían integrarse en las políticas rurales a varios niveles (UE, nacional y local) y es necesario reforzar la investigación sobre estructuras y procesos de gobernanza rural desde una perspectiva de género.

En las últimas décadas, las cuestiones de migración e identidad nacional se han vuelto cada vez más tensas; algunos gobiernos reprimen la libertad de expresión y ciertas **tendencias autoritarias y nacionalistas** han encontrado plataformas públicas por primera vez. Todo ello afecta especialmente a las zonas rurales<sup>26</sup>. El vínculo entre las actitudes populistas y la política de tierras se acentúa en el contexto de las graves crisis de las zonas rurales y de sus medios de sustento, ya que los jóvenes abandonan el campo y las pequeñas explotaciones luchan por sobrevivir. En Europa y en otros lugares, la falta de un diálogo matizado en torno a los diferentes tipos de agricultura pone en peligro la oportunidad de colaboración entre el medio rural y el urbano para encontrar soluciones reales, dando lugar al llamado «agri-bashing».

Cada vez hay más investigaciones que demuestran que las cadenas alimentarias cortas centradas en pequeños productores/as de alimentos y campesinos/as que colaboran con las comunidades locales pueden y deben ser un elemento de peso al afrontar los retos sociales y ecológicos. Las explotaciones agroecológicas y sostenibles pueden resistir a las crisis<sup>27</sup> y contribuyen a alimentar a las comunidades, proporcionar medios de vida sostenibles y reducir las emisiones<sup>28</sup>. Las **zonas rurales son fuentes de creatividad e innovación** pues los pequeños productores/as y otras personas del medio rural están adoptando la agroecología, las redes alimentarias alternativas y mercados locales y construyen nuevas relaciones y redes de solidaridad entre las comunidades urbanas y rurales. Estas innovaciones son esenciales para crear una economía genuinamente sostenible y equitativa construida sobre la base de la solidaridad y el cuidado y capaz de hacer frente a la crisis climática y a crisis futuras.

Sin embargo, estas soluciones innovadoras y de base a menudo se diluyen en debates públicos sobre agricultura simplificados en exceso y **necesitan el apoyo de los responsables políticos a todos los niveles para poder alcanzar su pleno potencial**. Este informe pretende mostrar algunas políticas y prácticas relevantes que se pueden poner en marcha para apoyar el acceso de los campesinos/as agroecológicos a la tierra y, por tanto, apoyar las soluciones que proponen para lograr sistemas alimentarios más resilientes y democráticos, medios de vida más sostenibles, comunidades rurales y urbanas prósperas y una alimentación sana y sostenible para todos.

# Nuestra visión: por qué nos importan las tierras y cómo queremos usarlas

La Plataforma Nyéléni de Europa y Asia Central para la Soberanía Alimentaria (Nyéléni ECA) reúne a organizaciones de la sociedad civil de campesinos/as, pescadores/as, pastores/as, trabajadores/as forestales, pueblos indígenas y consumidores/as; sindicatos; ONG; movimientos de justicia medioambiental, solidaridad, derechos humanos y de sistemas alimentarios comunitarios; periodistas e investigadores/as. Su objetivo es mejorar las iniciativas de soberanía alimentaria existentes y reforzar nuestro trabajo a nivel local, nacional, regional y mundial. La soberanía alimentaria desempeña un papel cada vez más importante en la transformación de los sistemas alimentarios y agrícolas y en la resolución de los problemas sociales y medioambientales. Sitúa a productores y consumidores agrícolas en el centro del debate y apoya a todos los pueblos en su derecho a producir sus propios alimentos. En este sentido, nuestra plataforma plantea una visión de la tierra contraria a las tendencias actuales de financiarización e industrialización de la agricultura, y representa y defiende a los pequeños productores/as de alimentos y a quienes practican la agroecología campesina, aportando beneficios a la comunidad local y la sociedad en general.

Para nosotros, la tierra **no es una mercancía**. No es un activo financiero, sino un **recurso natural limitado**, que se ha mermado masiva y rápidamente tanto en cantidad como en calidad durante la última década. La tierra es un territorio vivo con importantes funciones sociales, culturales, medioambientales y económicas, y una pieza fundamental del rompecabezas que logrará la transición hacia una **nueva generación de incorporaciones en la agricultura regenerativa**. La mayor parte de la población agrícola europea está envejeciendo y a punto de retirarse<sup>29</sup>, por lo que apremia la necesidad de garantizar el acceso a la tierra para la próxima generación de campesinos/as, pequeños/as agricultores/as y trabajadores/as rurales. Hay lugar para el creciente número de personas que quieren acceder a la agricultura<sup>30</sup> y apoyarles es fundamental para la renovación y continuidad generacional de las explotaciones. La tendencia a que nuevos actores se incorporen a la agricultura puede revertir el crecimiento insostenible de las ciudades, insuflar nueva vida a las zonas rurales desvitalizadas y ayudar a las comunidades campesinas ya establecidas y activas en toda Europa.

---

La tierra es un territorio vivo con importantes funciones sociales, culturales, medioambientales y económicas.

En cierta medida, esta revitalización está siendo impulsada por las nuevas alianzas y cooperaciones que surgen en todo el espectro rural-urbano, incluidos los diversos mercados territoriales y la **Agricultura con Apoyo Comunitario (CSA por sus siglas en inglés)**. También se observan alianzas entre los agricultores/as y otras personas que trabajan en las zonas rurales (por ejemplo, pescadores/as, trabajadores/as agrícolas, pueblos indígenas, artesanos/as, trabajadores/as del turismo rural, ecologistas, investigadores/as). Los nuevos vínculos entre el campo y la ciudad tienen como objetivo mejorar la prestación de servicios e infraestructuras (educación, transporte público, sanidad, acceso a Internet, energías renovables y gestión de residuos); apoyar el relevo generacional; reconocer y reforzar el papel de las mujeres y los jóvenes en el entorno rural; visibilizar el patrimonio cultural y las raíces rurales; conservar el medio ambiente, el agua, las semillas y la biodiversidad; afrontar la crisis climática; intercambiar información y conocimientos; y diversificar las actividades económicas. Todos estos actores e iniciativas dependen del acceso a la tierra y les une el deseo de protegerla: cómo se usa, se mantiene y se enriquece y cómo afecta a las zonas rurales y a la sociedad en su conjunto.

Además, y en relación con lo anterior, vemos la tierra como un **bien común** o un territorio en el centro de nuestras sociedades **que alberga ecosistemas y biodiversidad y que debe ser protegido**. El concepto de territorio es complejo y está sujeto a múltiples interpretaciones. Diversas nacionalidades étnicas y pueblos indígenas, así como los miembros de nuestra plataforma consideran que los territorios matizan las relaciones integrales entre los colectivos humanos y el entorno bioecológico del que dependen para satisfacer sus necesidades materiales y económicas, construir relaciones sociales y políticas y desarrollar su cultura y su espiritualidad. La tierra es, por consiguiente, fundamental para garantizar la multiplicidad de derechos humanos —algo que cada vez más instrumentos internacionales reconocen, poniendo de manifiesto que las cuestiones relativas a la tierra son transversales y relevantes en todos los países (véase el recuadro 9).

Todo el mundo puede y debe tener voz a la hora de definir el uso y la gestión de la tierra, así como sus orientaciones agrícolas. Desde el nivel local hasta el europeo, los ciudadanos/as y las comunidades locales pueden participar en la planificación y gestión del uso de la tierra, junto con los agricultores/as, las instituciones agrarias, las autoridades locales y otros. Las decisiones y los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta las repercusiones internacionales de las políticas europeas, garantizando que las medidas para proteger a los residentes europeos no vayan en detrimento de las personas vulnerables de otras partes del mundo.



Haut-Somont ©TDL Rhône-Alpes Bérengère Dumoulin

Gestionar la tierra como un bien común significa encontrar un mejor equilibrio entre las necesidades y las capacidades de terratenientes, agricultores y otros usuarios de la tierra, apoyando regímenes de tenencia en los que los derechos de los usuarios y los derechos de propiedad estén equilibrados, y colaborando con los terratenientes públicos y privados que deseen hacer un mejor uso y gobernanza de sus tierras<sup>31</sup>. Nuestra visión de la tierra es democrática y se basa en reforzar la voz y el poder de decisión de las comunidades.

Las opiniones y las voces de la gente son fundamentales porque la tierra es la piedra angular de toda transición sistémica a gran escala hacia sistemas alimentarios justos, sostenibles y resilientes. Los propios sistemas alimentarios son componentes esenciales de las sociedades sostenibles. La tierra es el cimiento para volver hacia la agroecología campesina, tan necesaria para luchar contra el cambio climático. En Europa, se ha desarrollado una cascada de experiencias que muestran nuevas formas de proteger las tierras de cultivo, de ofrecer acceso a la tierra para la agricultura campesina agroecológica y de recibir a la siguiente generación de agricultores/as. En los siguientes capítulos de este informe describiremos algunas de esas experiencias<sup>32</sup>. Estas enriquecedoras iniciativas hacen tangible el cambio sistémico y nos enseñan lo que puede aportar un enfoque diferente de la tierra.

Para muchos movimientos sociales, la lucha contra el acaparamiento y la concentración de tierras es fundamental. Roşia Montană (Rumanía), Somonte y Marinaleda (España), Notre-Dame-des-Landes y A45 (Francia)<sup>33</sup> representan sólo algunas de estas iniciativas, en las que los ciudadanos/as comprometidos basan su acción colectiva en el derecho de los pueblos a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas. Se centran en restaurar el control democrático de un aspecto clave de nuestra existencia: cómo alimentarnos. Valoran a los productores de alimentos, fomentan la relocalización de los sistemas alimentarios, empoderan a los actores locales, contribuyen a la formación y capacitación, y trabajan con la naturaleza.

---

La soberanía alimentaria no es una meta o una condición, sino un proceso que se adapta a las personas y lugares donde se pone en práctica.

Lo llamamos **Soberanía Alimentaria** y es la base común de todas estas experiencias. La Soberanía Alimentaria no es una meta o una condición, sino un **proceso que se adapta a las personas y lugares donde se pone en práctica**. «Es un “proceso en acción” que lucha por la solidaridad, no por la competencia, y por la construcción de un mundo más justo desde la base»<sup>34</sup> y debemos apoyarlo con cambios estructurales en las políticas a nivel local, nacional, europeo e internacional.

Según este enfoque holístico, la tierra no es para unos pocos, sino para todos: la igualdad de raza y género y la equidad económica son fundamentales. Las mujeres, que desempeñan un papel fundamental en los sistemas agroecológicos de producción y distribución de alimentos, deben tener las mismas oportunidades de acceso y gestión de la tierra. Las iniciativas de agricultura alternativa son una plataforma para la defensa de la igualdad de género y de los derechos de las minorías en general. Cabe destacar, por ejemplo, el emblemático colectivo Land In Our Names (LION), con sede en el Reino Unido, que aborda la justicia de la tierra como elemento central de las cuestiones relacionadas con la inseguridad alimentaria, la desigualdad en materia de salud y la justicia medioambiental. LION también se esfuerza por transformar la narrativa sobre cómo la tierra funciona como intersección entre las cuestiones de raza, género y clase en los procesos

de cambio sistémico. Debemos reconocer la contribución a la agricultura de los trabajadores de la tierra, muchos de los cuales son inmigrantes, y debemos proteger sus derechos. Muchos otros grupos sociales también se ven directamente afectados por la forma en que se utiliza la tierra (trabajadores/as forestales, pescadores/as y pueblos indígenas) y deberían poder participar activamente en los procesos de gobernanza de la tierra. Hay mucho que aprender de la gestión de la tierra tradicional, indígena y basada en los bienes comunes.

Los mayores logros de los movimientos de base en materia de acceso a la tierra no solo incluyen tener mejores alimentos, sino también ciudadanos más comprometidos, activos y empoderados. Estas iniciativas y prácticas pueden ampliarse y aplicarse a nuevos espacios, según los contextos y las necesidades de las comunidades locales y en el marco de un entorno político, legislativo e institucional propicio, y se detallan en la publicación «Tu tierra, mi tierra, nuestra tierra: Estrategias de base para preservar las tierras de cultivo y el acceso a la tierra para la agricultura campesina y la agroecología». Este informe pretende destacar las políticas necesarias y disponibles a todos los niveles para apoyar estas iniciativas transformadoras.



Reportage La Durette ©TDL Sandrine Mulas

# Análisis del debate sobre política de tierras en Europa

**La política de tierras es un conjunto de reglamentos y leyes que establecen un marco de gobernanza para la gestión de las tierras. Establece o aclara las funciones de las instituciones y los agentes en los distintos niveles administrativos, la naturaleza y el carácter de los derechos sobre la tierra y los mecanismos para regular las transacciones, la distribución y el uso de la tierra. Al enmarcar cómo y quién puede acceder a la tierra, la política de tierras puede generar condiciones favorables o adversas para la agricultura agroecológica a pequeña escala; sistemas alimentarios prósperos, resilientes y sostenibles; y comunidades campesinas y rurales prósperas.**

Existen distintos enfoques sobre la política de tierras que reflejan distintos paradigmas. Las estrategias van desde enfoques más orientados al mercado, en los que la tierra se trata principalmente como un activo económico/financiero, hasta **enfoques basados en los derechos humanos**, en los que la tierra se considera un bien común. Esto influye en el grado y el tipo de regulación de las transacciones de tierras, en la (des)centralización de la gobernanza, en cómo se abordan las reclamaciones contrarias de uso de la tierra y en el grado de inclusión de los usuarios/as de la tierra en la toma de decisiones. La política de tierras también se ve directamente afectada por otras políticas sectoriales a las que está vinculada, como la agricultura, la planificación del uso de la tierra, la seguridad alimentaria, el agua y otros recursos naturales. Todo ello repercute en la coordinación y la eficacia. Los marcos normativos de la política de tierras pueden abordar de manera más o menos sistemática esas interacciones.

Aunque las políticas agrarias suelen enmarcarse en el ámbito nacional o regional, se ven directamente influidas por las políticas supranacionales, incluido el ámbito de la UE. Para comprender las repercusiones de las actuales políticas de tierra y las posibilidades de transformarlas, hay que trabajar a ambos niveles. Por este motivo, en este capítulo nos centraremos primero en las políticas nacionales y subnacionales, y después en el ámbito de la UE, presentando algunas de las complejas relaciones e interacciones entre estos marcos políticos interconectados.

## 3.1 La política de tierras a nivel local y nacional

Las políticas de tierra vienen determinadas por las estrategias generales de desarrollo de los Estados y los objetivos económicos, sociales, culturales y medioambientales asociados, así como por los factores históricos y la evolución de las estructuras agrarias hasta la actualidad. Los Estados miembros responden a la normativa de la UE y a otros compromisos internacionales.

Sin embargo, en general, en las últimas décadas, **las leyes y políticas nacionales no han sabido proteger a los pequeños agricultores**, no han ofrecido oportunidades para una sólida participación pública y comunitaria en la gobernanza de la tierra, ni han apoyado propuestas innovadoras para la agroecología a pequeña escala y sistemas alimentarios prósperos. En vez de eso, las políticas han apoyado directa o indirectamente el crecimiento de modelos agrícolas a gran escala, industrializados y perjudiciales para el medio ambiente.

### 3.1.1 ¿Qué herramientas pueden usar los legisladores para proteger el acceso de los pequeños agricultores agroecológicos a la tierra?

Hay muchas formas en las que los responsables políticos y legisladores pueden apoyar y promover la agricultura agroecológica a pequeña escala. Esta publicación se centrará en siete áreas principales: la transparencia y el control del mercado de la tierra y del sistema de tenencia de tierras; reforzar la protección de los arrendatarios; evitar la especulación y la concentración; una política fiscal y tributaria progresiva; la lucha contra el acaparamiento de tierras; el desarrollo o el refuerzo de los derechos preferentes para los usuarios vulnerables; y el refuerzo del control público y democrático de la tierra. En cada área, hay distintas herramientas disponibles que se usan de diferentes maneras en las jurisdicciones europeas.<sup>35</sup>

#### *Transparencia y control del mercado de la tierra y del sistema de tenencia de tierras*

Tener información precisa, completa y accesible sobre la tierra es un requisito esencial para que las políticas de tierra sean justas, eficaces y responsables. Debe haber estructuras adecuadas que recopilen los datos, los cotejen y los difundan de manera que los grupos vulnerables puedan acceder a ellos y utilizarlos. En aras de la equidad y la rendición de cuentas, las políticas relativas a los datos de las tierras deben tener en cuenta la educación, la capacitación y los recursos necesarios para un acceso a la información realmente equitativo.

Actualmente, en muchos países hay poca información sobre los patrones de tenencia de tierras<sup>36</sup>. La mayoría de los países publican alguna información sobre el uso de la tierra, pero suelen ser datos incompletos, en ocasiones de pago<sup>37</sup> y el acceso puede requerir considerables conocimientos técnicos de los que las poblaciones económica y socialmente marginadas es más probable que carezcan.

El mecanismo SAFER de Francia (véase el recuadro 3) es una herramienta de transparencia: supervisa las ventas de tierras y, además, tiene ciertos poderes (aunque limitados) para intervenir en ventas conflictivas. Sin embargo, no todos los datos recopilados están disponibles para el público y hay categorías enteras de transacciones que quedan fuera de su ámbito de actuación. Como se explica más adelante, las competencias de la SAFER no se extienden a las transferencias de (acciones de) empresas de propiedad de la tierra, permitiendo que la tenencia y el control de la tierra se transfieran sin la debida supervisión. Esto no ocurre solo en Francia: la financiarización de la tierra y el auge de la «agricultura por contrato» dificultan cada vez más la supervisión y la comprensión de la tenencia y, por consiguiente, están cambiando la tendencia relacionada con las tierras. Por ello, cada vez es más importante un control público eficaz e iniciativas de transparencia.

Las tendencias en materia de tierra también representan un importante punto ciego en la

cobertura de datos a nivel de la UE, lo que dificulta la comparación de los contextos nacionales, la evaluación del alcance del problema de acceso a la tierra y la adopción de las medidas necesarias. La evolución del mercado de las tierras de cultivo, y en particular la artificialización de las mismas, está poco documentada y se observan considerables discrepancias entre los Estados miembros. También hay discrepancias sobre las tierras de cultivo (Registros Nacionales de Tierras) y la Superficie Agrícola Utilizada (basada en las declaraciones de la PAC), lo que refleja que aún no se ha logrado establecer una definición única de las tierras de cultivo para toda la UE. En este contexto, sería fundamental crear un Observatorio Europeo de la Tierra (véase la propuesta detallada en el capítulo 4), en el seno de la Comisión Europea (CE), con la misión de recopilar datos oficiales, sólidos, armonizados y legítimos sobre la tenencia de tierras.

### ***Reforzar la protección de los arrendatarios***

Dado que las tierras de cultivo son cada vez más caras en muchos lugares de Europa, los contratos de arrendamiento de tierras son esenciales para el acceso de los agricultores/as a las mismas. Esto es especialmente cierto en el caso de los agricultores/as más jóvenes o y las nuevas incorporaciones al sector. Por ello, **las leyes nacionales que protegen los derechos de los arrendatarios y regulan los contratos de arrendamiento son de vital importancia para garantizar el acceso de los agricultores a la tierra.** Muchos países de la UE cuentan con normativas que incluyen determinadas disposiciones para proteger a los arrendatarios/as de tierras de cultivo. Algunos ejemplos serían los controles de los niveles de alquiler, los plazos mínimos de los contratos de arrendamiento, las restricciones sobre las condiciones en las que se pueden rescindir los contratos de arrendamiento, o los requisitos para que los arrendatarios/as que cultiven tierras tengan un “derecho de adquisición preferente” en caso de que el propietario las quiera vender. Otras propuestas incluyen condicionar el arrendamiento de tierras a criterios de uso y sostenibilidad de la tierra, la posibilidad de arrendar tierras a colectivos de agricultores y la supresión de los requisitos de superficie mínima para facilitar el arrendamiento de las pequeñas parcelas.

Si bien estas medidas pueden ser útiles, la política de tierras debe considerarse un todo y evaluarse en función de su impacto global en el acceso a la tierra. Reforzar los derechos de los arrendatarios/as sin tener debidamente en cuenta otros factores, a veces, puede generar un impacto negativo. En ocasiones, mejorar la protección de los arrendatarios/as ha provocado un aumento de las ventas o de la retención de tierras, ya que algunos propietarios/as de tierras se mostraban reacios a asumir lo que consideraban un aumento de los riesgos o las responsabilidades. No obstante, reforzar la posición de los agricultores/as arrendatarios/as proporcionándoles **una mayor seguridad a largo plazo en su acceso a la tierra**, permitiéndoles invertir y liberándoles de la carga que suponen las constantes renegociaciones de los contratos, puede contribuir a superar la inseguridad de la tenencia y los altos niveles de dependencia con respecto a los propietarios/as.

### ***Medidas para evitar la especulación y la concentración***

Para evitar la especulación, algunos países han introducido controles de precios en las transacciones de tierras. Esto puede afectar al mercado de ventas, como es el caso de Hungría<sup>38</sup>, donde se aplican regulaciones adicionales para la venta de tierras agrícolas, o de Alemania, donde cuando hay

precios que superan en un 50% el precio de mercado se puede bloquear la venta<sup>39</sup>. En Francia, además de controlar la venta de tierras, las SAFER (véase el recuadro 3) deben autorizar el cultivo de las tierras cultivables disponibles (ya sea mediante un acuerdo de venta o de arrendamiento) o la ampliación de una explotación agrícola por encima de una determinada superficie. El control de las estructuras agrícolas tiene por objeto garantizar que las explotaciones agrícolas no sean ni demasiado grandes ni demasiado pequeñas para ser eficientemente productivas, sin dejar de ser explotaciones familiares y campesinas según el modelo establecido en los años sesenta<sup>40</sup>. En otros lugares, las normativas limitan la especulación supervisando el mercado de arrendamiento, con una serie de límites máximos para proteger a los arrendatarios/as (por ejemplo, en Bélgica, se ha establecido un precio máximo de arrendamiento<sup>41</sup>) y valores mínimos para proteger a los propietarios/as de tierras (por ejemplo, en Francia, donde hay precios de arrendamiento tanto máximos como mínimos<sup>42</sup>). En los países que optan por dejar que el mercado fije los precios (por ejemplo, Inglaterra o los Países Bajos), la tierra está fuera del alcance de jóvenes y pequeños agricultores<sup>43</sup>. Los controles de precios pueden ayudar a solucionar este desafío. Al mismo tiempo, estas políticas pueden mermar la capacidad de la especulación con la tierra para obtener «superbeneficios», lo que la hace menos atractiva para los inversores. Las políticas que reducen la conversión de las tierras de cultivo en tierras para otros usos, ya sea a través de los «cinturones verdes» (Reino Unido) o de otros sistemas de protección de las tierras de cultivo, también pueden contribuir a reducir la especulación, si deja de ser posible obtener beneficios mediante la conversión de tierras para la construcción de viviendas, comercios o actividades industriales.

Otras políticas pretenden evitar o limitar la especulación introduciendo requisitos de residencia (entre otros) para los compradores/as, garantizando que solo las personas reales pueden ser propietarias de tierras, limitando la cantidad de tierra que se puede poseer o, como en Suiza, permitiendo la venta de tierras de cultivo solo a quienes las cultivan<sup>44</sup>. De esta manera, se da prioridad a los compradores/as locales que probablemente trabajen la tierra y, si se aplican bien, estas políticas permiten que el control de la tierra permanezca en manos de las comunidades. Sin embargo, estas medidas también son controvertidas: en algunos casos han sido vulnerables a la corrupción o se han utilizado para proteger intereses especiales; en ocasiones, el requisito de que los agricultores sean «activos» ha excluido a pequeños productores/as y campesinos/as marginalizados; y algunos países que emplean estas medidas han sido objeto de críticas por parte de la CE, que alega que estas medidas no son acordes con la libre circulación de capitales. Los países también pueden adaptar su régimen fiscal para evitar la concentración y la especulación.

### ***Usar la política fiscal y tributaria para apoyar la agricultura activa y el relevo generacional***

La política fiscal y tributaria puede desempeñar un papel importante en la estructuración de los regímenes de la tierra, ya que influye en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la tierra a través de diversos incentivos financieros. Un componente esencial de la Ley de Reforma Agraria de Escocia de 2016 fue la introducción de un impuesto sobre el valor de la tierra para disuadir del acaparamiento de tierras, evitar las tierras desocupadas o abandonadas y apoyar la propiedad productiva y diversa de la tierra. También se pueden conceder ventajas fiscales para apoyar la sucesión de tierras cultivables y la continuidad del cultivo de tierras. Esto forma parte de

un proyecto de ley para reformar la propiedad de tierras en Valonia (Bélgica). Para fomentar los arrendamientos de larga duración (más de 27 años) y los arrendamientos de trayectoria profesional (hasta la edad legal de jubilación), los propietarios/as de tierras pueden solicitar una reducción de los impuestos de donaciones y sucesiones que deban pagar: si se celebra un arrendamiento de larga duración con una persona menor de 35 años, se le concedería una reducción del 55 % en el impuesto sobre sucesiones<sup>45</sup>. Del mismo modo, en Irlanda se ofrece un incentivo fiscal de hasta 40 000 euros a los propietarios/as de tierras que celebren acuerdos de arrendamiento de larga duración con agricultores/as arrendatarios, lo que sirve de estímulo para asignar tierras a los agricultores/as en activo<sup>46</sup>.

Sin embargo, los incentivos fiscales concebidos para apoyar el relevo generacional y evitar la acumulación excesiva de tierras también pueden tener efectos inesperados o adversos. En Alemania, por ejemplo, el hecho de que los impuestos de sucesión de las tierras de cultivo y forestales sean relativamente bajos, han animado a personas que no pertenecen al sector agrícola a comprar tierras como estrategia de evasión fiscal. En los Países Bajos, por otra parte, existe una política que concede deducciones en el impuesto sobre la renta a los proyectos de desarrollo urbano que reinviertan parte de sus beneficios en tierras de cultivo. Esto puede desfavorecer a los (nuevos/as) agricultores/as frente a los que tienen más capital y otras fuentes de ingresos no agrícolas<sup>47</sup>. Por lo tanto, es importante supervisar el impacto de las políticas fiscales y tributarias a lo largo del tiempo para asegurarse de que cumplen con su objetivo.

### **Regulación para paliar el acaparamiento de tierras**

Varios países de Europa del Este han tratado de frenar la especulación mediante moratorias temporales<sup>48</sup> sobre las ventas de tierras agrícolas durante el proceso de integración en los mercados de la UE. Estas moratorias contribuyeron a reducir o frenar la adquisición formal de tierras en los países de Europa del Este. Sin embargo, a veces se eludieron estas políticas, por ejemplo, mediante la negociación de contratos de enfiteusis o arrendamientos a muy largo plazo con derechos tan amplios que se asemejan mucho a la plena propiedad. Aunque podría decirse que estas moratorias contribuyeron a evitar consecuencias peores, es cierto que no lograron cumplir su objetivo de impulsar las explotaciones agrícolas de tamaño medio cultivadas y gestionadas por sus propietarios<sup>49</sup>.

Además, en algunos casos, y especialmente en un contexto de corrupción generalizada, las moratorias y otras medidas destinadas a frenar la adquisición por parte de extranjeros pueden incluso haber contribuido a agravar la concentración de tierras en manos de las élites nacionales<sup>50</sup>. Países como Rumanía y Hungría también han tratado de frenar el acaparamiento de tierras y la especulación con medidas anticorrupción, auditorías y enmiendas al Código Penal, pero habrá que esperar para poder determinar la eficacia de estas medidas.

La regulación pública para frenar el acaparamiento de tierras y otras prácticas irregulares se complica aún más en la era de la financiarización, el proceso por el que la economía real se somete a la economía financiera<sup>51</sup>. A medida que los nuevos actores financieros, incluidos los bancos, los fondos de pensiones, los grupos de seguros y otros, consideran la tierra como una atractiva oportunidad de inversión, las autoridades públicas no han sabido legislar al mismo ritmo. Esto

es especialmente cierto si se tiene en cuenta la compleja red de intermediarios a través de la que se realizan este tipo de inversiones, con cientos de empresas de holding y subsidiarias agrícolas interconectadas y diversos acuerdos de accionariado. Deberíamos plantear políticas que obliguen a revelar la información financiera y las estructuras de propiedad efectiva, así como limitar las transferencias de tierras agrícolas a personas no físicas, de conformidad con las disposiciones antimonopolio. En definitiva, necesitamos políticas que refuercen la agroecología y nos ayuden a volver a centrarnos en la economía «real», dando prioridad a la contribución de los agricultores a la sociedad sobre la generación de beneficios.

### ***Derechos preferentes para usuarios/as vulnerables***

En un mercado de tierras no regulado, la tierra es para el mejor postor —que suele ser un inversor o una gran explotación vecina con suficiente capital para expandirse—, en lugar de para un/a agricultor/a joven o nuevo/a en el sector pero interesado/a en la agricultura a pequeña escala. **Con frecuencia, los pequeños agricultores/as, los jóvenes agricultores/as, las mujeres, los pueblos indígenas<sup>52</sup>, las personas de color<sup>53</sup> y los emigrantes se enfrentan a obstáculos financieros, sociales o de otro tipo para acceder a la tierra.** Por ello, los Estados pueden solucionar estos problemas aplicando medidas específicas para dar prioridad a estos usuarios/as.

Algunos países solucionan estos problemas mediante la concesión de derechos preferentes en las ventas de tierras. Esto significa que un organismo o agente designado tiene derecho a intervenir y adelantarse a las ventas de tierras de acuerdo con determinadas condiciones o principios definidos en la ley. Si tales derechos se asocian a objetivos bien diseñados —y si se apoyan principalmente en controles de precios o en ayudas financieras— pueden constituir una vía eficaz para garantizar que la tierra se utilice con fines agroecológicos y, a su vez, evitar una mayor concentración de la tierra y su uso insostenible. Asimismo, estos derechos pueden favorecer a los arrendatarios/as agrícolas, a los vecinos, a los agricultores/as especialmente interesados en dedicarse a la agroecología, a las mujeres, a las correspondientes agencias de gestión de la tierra, a las autoridades locales, etc.



#### RECUADRO 3

### **SAFER: Agencias rurales con derechos preferentes potentes en Francia<sup>54</sup>**

Las SAFER son organizaciones de planificación y establecimiento de tierras rurales, creadas a partir de una ley en 1960, a las que deben comunicarse todas las ventas previstas de tierras agrícolas y rurales. Las SAFER intervienen en un 20-30 % de las ventas anuales de tierras, en las que pueden desempeñar el papel de intermediarias y actuar en nombre del vendedor para seleccionar un comprador que cumpla con los criterios establecidos por la ley. Otra posibilidad, aunque menos frecuente, es que intervengan en las ventas cuando un tercero desea ejercer el derecho preferente en una venta. En este caso, la SAFER averigua si el tercero que solicita el derecho preferente tiene un proyecto mejor para la tierra con respecto al comprador asignado, según el cumplimiento de los nueve objetivos establecidos por la ley. En caso afirmativo, la

SAFER compra la tierra y luego la revende al comprador más adecuado.

El derecho preferente puede justificarse con diversos objetivos, por ejemplo: la viabilidad de las explotaciones, los beneficios medioambientales o la disminución de la especulación de la tierra. Aunque solo entre el 10 y el 15 % de las tierras que compran las SAFER se adquieren a través del derecho preferente, esta opción contribuye a configurar el mercado de tierras.

En la práctica, sin embargo, los marcos de los derechos preferentes no siempre son capaces de responder a los nuevos retos, incluyendo el papel cada vez mayor de los agentes financieros.<sup>55</sup> Alemania y Francia han creado agencias supervisadas por el gobierno (como «Landgesellschaften» y «SAFER»), cuyo mandato principal consiste en supervisar las ventas de tierras e intervenir cuando no se ajusten a los criterios seleccionados (por ejemplo: tamaño máximo, precio y uso<sup>56</sup>). Sin embargo, estas agencias intervienen en una minoría de las ventas de tierras y los criterios no están necesariamente concebidos o no son suficientes para promover la agricultura a pequeña escala o las prácticas agroecológicas, ya que normalmente estas no incluyen criterios explícitos relacionados con la igualdad o los usos sostenibles.

En otros contextos, se han aplicado normativas que exigen cualificaciones profesionales o educativas específicas a los compradores de tierras agrícolas. En un principio, estas medidas se pusieron en marcha para potenciar la propiedad de la tierra por parte de los/as agricultores/as y para apoyar la profesionalización y el desarrollo técnico de la agricultura europea. Sin embargo, este modelo y la normativa resultante plantean una serie de problemas, ya que tienden a favorecer los métodos agrícolas intensivos en capital y tecnología y a excluir a los/as campesinos/as, a los/as emigrantes y a otras personas que pueden haber recibido su educación de manera informal o mediante prácticas, es decir, sin una cualificación reconocida. Si bien, estas medidas pueden proteger a los/as agricultores/as y, además, pueden reducir los obstáculos de forma que las personas pasen de trabajar la tierra a poseerla y a dirigir su propia explotación. Para proteger a los pequeños agricultores y agricultoras, a los agricultores y agricultoras agroecológicos y a los campesinos y campesinas, es necesario que estas normativas mencionen específicamente a estos grupos.

Por último, las agencias como SAFER también están limitadas por su incapacidad para controlar e intervenir en la venta de acciones de una empresa propietaria de tierras. La transferencia de acciones de una empresa propietaria de tierras cambia el propietario de las mismas, pero no se trata en la ley como una venta de tierras. Este medio se utiliza mucho actualmente para transferir la propiedad de la tierra, puesto que proporciona a los inversores un margen importante de maniobra para evitar el cumplimiento de la normativa de control de los precios de la tierra y acrecienta la concentración de la misma.<sup>57</sup> Estamos ante una de las formas en las que el aumento de la financiarización de la tierra puede reducir la transparencia y el control democrático sobre el uso de la misma, puesto que se debilitan los medios que estaban destinados a protegerla.

## Reforzar el control público y democrático de la tierra

Los gobiernos disponen de una serie de medidas para apoyar directamente una toma de decisiones más participativa y democrática sobre la tierra a nivel local, lo que permite a las comunidades proporcionar un mejor apoyo a los sistemas agrícolas y alimentarios locales, fomentar la cohesión social e impulsar medios de subsistencia rurales sostenibles.<sup>58</sup> **Independientemente de la delegación de responsabilidades en los órganos de gobierno locales, una gobernanza de la tierra más eficaz también conlleva una mayor inclusión de los actores sobre el terreno: ciudadanos/as, productores/as, consumidores/as, grupos comunitarios, etc.** A continuación, se ofrece una lista no exhaustiva de los instrumentos de política pública que se utilizan en toda Europa para fomentar una toma de decisiones más inteligente y consciente en asuntos relacionados con la tierra y su uso:

### a) Reforma agraria

Aunque las políticas de reforma agraria varían enormemente, la opción de introducir una legislación nacional amplia para abordar los problemas de la tierra es muy efectiva. Escocia ofrece, quizá, el mejor ejemplo de reforma agraria en el contexto europeo en los últimos años (véase el recuadro 4). En 2016, el Parlamento escocés aprobó la ley de reforma agraria con el objetivo establecido de «abogar por [...] un sistema moderno de propiedad variada [...] que permita que las comunidades prosperen, [...] que el desarrollo sea sostenible, [...] donde las disputas sean mínimas».<sup>59</sup> Para implicar mejor a los ciudadanos en la gestión de la tierra, Escocia ha introducido un marco jurídico innovador que promueve el control democrático de la tierra.<sup>60</sup> Las ciudades, los municipios o ciertos tipos de grupos de la sociedad civil pueden comprar tierras o solicitar la transferencia de activos de un organismo público a un organismo comunitario (un grupo formal o informal: generalmente se trata de residentes locales, aunque a veces son personas con interés en un tema específico como la conservación) si quieren gestionarlo. Aunque la aplicación de este marco se encuentra todavía en una fase muy inicial, y la distribución de la tierra en Escocia sigue siendo extremadamente desigual, la ley ofrece la posibilidad de un nuevo paradigma para la gobernanza de la tierra: uno basado en un **enfoque centrado en los derechos humanos y que reconozca que la tierra no es una simple mercancía, sino un factor clave para alcanzar objetivos sociales y medioambientales fundamentales.**<sup>61</sup>



#### RECUADRO 4

### Derecho a compra de la comunidad escocesa

Escocia tiene una de las estructuras de propiedad de la tierra más concentradas del mundo: menos de 500 personas en Escocia poseen la mitad de las tierras escocesas de propiedad privada.<sup>62</sup> Desde el momento de la descentralización en 1999 (cuando Escocia finalmente obtuvo su propio parlamento) ha ido aumentando el número de personas que reclaman una reforma agraria y cambios en la propiedad de la tierra. Tres importantes textos legislativos han otorgado nuevos poderes a las comunidades para configurar el uso de la tierra en Escocia:

1. **Ley de reforma agraria del 2003 en Escocia:** Esta ley estableció el derecho a compra para comunidades rurales con una población de hasta 10 000 personas: una vez que la tierra se pone en venta, la comunidad local tiene un «derecho de tanteo», siempre y cuando dicha comunidad haya manifestado previamente su interés en comprar la tierra en cuestión antes de ponerla a la venta. Algunas comunidades, especialmente definidas y protegidas (en concreto, las comunidades de Crofters), tienen también el derecho de forzar la venta de tierras en determinadas condiciones.

2. **Ley de empoderamiento comunitario del 2015 en Escocia:** Esta ley extendió el «derecho a compra» mencionado anteriormente a las comunidades de más de 10 000 habitantes, a las zonas urbanas y a las comunidades de interés en ciertos casos. Asimismo, esta incluyó una legislación para controlar las peticiones de transferencia de activos, que las comunidades pueden utilizar para gestionar los activos sin tener que comprarlos (esta legislación es más comúnmente utilizada que el derecho a compra). La ley también estableció el derecho a compra de tierras abandonadas para las comunidades agrícolas. La comunidad debe demostrar que la tierra en cuestión está totalmente abandonada o está siendo utilizada de tal manera que causa daños al bienestar medioambiental de otra comunidad y que, además, la transferencia de activos es de interés público.

3. **Ley de reforma agraria del 2016 en Escocia:** Esta ley concedió a las comunidades agrícolas el derecho a compra para lograr el desarrollo sostenible de la tierra. Los requisitos son que la compraventa de la tierra en cuestión presente altas probabilidades de mantener su desarrollo sostenible y, que además, sea la opción más viable para conseguirlo. La ley también creó nuevas condiciones de arrendamiento agrícola y otorgó a los arrendatarios agrícolas nuevos derechos de cesión y sucesión de arrendamientos. Tanto el derecho a compra de tierras abandonadas como el derecho a compra para lograr el desarrollo sostenible de la tierra (establecidos respectivamente en las leyes de 2015 y 2016) pueden utilizarse para forzar la venta de la tierra. Sin embargo, estas leyes presentan condiciones estrictas para realizar la compraventa de tierra y requieren que la comunidad agrícola interesada esté dispuesta a comprar la tierra en cuestión a precio de mercado.

Esta legislación es nueva y sus impactos, eficacia y accesibilidad para las comunidades todavía están por ver. No obstante, ofrece un modelo prometedor de políticas que podrían contribuir con el apoyo a la agricultura campesina agroecológica.

## **b) Bancos de tierras públicos**

Los bancos de tierras públicos son agentes u organismos públicos que adquieren tierras para ponerlas a disposición del interés público. Los criterios para definir el interés público varían mucho, pero existen ejemplos positivos de bancos de tierras. En Asturias (España), la Comisión Regional del Banco de Tierras gestiona la tierra en el marco de una competencia pública que se ajusta a su programa de desarrollo regional. Este programa tiene cuatro elementos principales

dentro de su objetivo general de apoyar la regeneración rural: **dar prioridad a la transferencia de tierras a los titulares de parcelas adyacentes (en lugar de a inversores externos), apoyar a los jóvenes agricultores y agricultoras, fomentar la creación de nuevas explotaciones y promover la agricultura ecológica.**<sup>63</sup> En algunos casos, los bancos públicos de tierras están ligados a normas preferentes. Por ejemplo, en la provincia alemana de Baden-Württemberg, las tierras cuya venta está bloqueada pueden ser adquiridas por la agencia *Landgesellschaft* y utilizadas «para la mejora de la estructura agrícola».<sup>64</sup>



#### RECUADRO 5

### Explotaciones del condado

**Las explotaciones de los condados de Inglaterra** se iniciaron en 1892 como una forma asequible de iniciarse en la agricultura para los jóvenes agricultores y agricultoras. Además, se les concedió el poder a las autoridades locales de comprar y arrendar tierras a pequeños agricultores y agricultoras arrendatarios. En 1936, estas pequeñas explotaciones habían crecido hasta convertirse en una propiedad de 459.103 acres (aproximadamente 185 ha), en la que había más de 30 000 explotaciones. Sin embargo, hasta la Ley de Agricultura de 1947, no se crearon las explotaciones de los condados propiamente dichas.

Entre 1977 y 2017, debido al programa neoliberal de privatización, desregulación y recortes presupuestarios en los municipios (que provocó la venta de tierras públicas), el patrimonio se redujo a la mitad: solo a 215.155 acres (aproximadamente 87 ha). A pesar de ello, las explotaciones de los condados siguen siendo una de las herramientas más poderosas que tiene una autoridad local para ayudar directamente a las personas que se incorporan por primera vez en la agricultura. Son un activo público nacional y, como tal, tienen un potencial real para apoyar la viabilidad económica de la agricultura local y promover métodos agrícolas innovadores y ambientalmente sostenibles.<sup>65</sup> En el contexto del Reino Unido pos-Brexit, el futuro de la propiedad agrícola del condado es bastante incierto, pues el único compromiso del gobierno aparece en el plan de transición publicado en noviembre de 2020 bajo el título de «The New Entrants Support Scheme» (Régimen de apoyo a las nuevas incorporaciones a la agricultura).<sup>66</sup> Está previsto que se abra el plazo de solicitudes en 2022 y «proporcionará financiación [...] para que las nuevas incorporaciones accedan a la tierra [...] y trabajen con las explotaciones agrícolas municipales (tipo de explotación propio de Reino Unido) y otros propietarios».

#### c) Planificación espacial integradora

Las autoridades regionales y locales pueden realizar una planificación espacial integradora para cartografiar mejor los patrones de uso y distribución de la tierra existentes, gestionar las demandas de uso de la tierra que compiten entre sí y salvaguardar las tierras agrícolas de la conversión. La planificación espacial puede formar parte de una política más amplia de cohesión territorial en la que la tierra y las zonas rurales se valoren por las funciones sociales, económicas y ecológicas

que cumplen. Por ello, se pueden establecer una serie de protecciones públicas para las tierras de cultivo, especialmente para aquellas que corren más riesgo de ser urbanizadas. Entre estas protecciones, podemos destacar las siguientes:

- Establecer cinturones verdes que rodeen los perímetros de los pueblos y ciudades para frenar la invasión urbana y limitar una mayor expansión. Por ejemplo, en los Países Bajos existe una zona de tierras naturales, agrícolas y de pastos conocida como Groene Hart («Corazón Verde»), que se sitúa entre los centros de alta densidad de población de seis grandes ciudades (entre ellas Ámsterdam, Rotterdam y La Haya). Esta zona está protegida por las restricciones adoptadas en 2003<sup>67</sup> a la propiedad inmobiliaria, los invernaderos y los proyectos comerciales.
- Exigir tasas de transferencia de tierras para la conversión de terrenos agrícolas en terrenos de usos urbanos no agrícolas. Esto se ha instaurado en la República Checa con tasas que han aumentado considerablemente desde 2011 con el objetivo de reducir las transferencias especulativas de tierras.<sup>68</sup>
- Trabajar con los consejos municipales de política alimentaria para desarrollar estrategias alimentarias amplias que vinculen a los/as agricultores/as con los/as consumidores/as en las zonas rurales y urbanas. Existen numerosos ejemplos en toda Europa, pero se podría decir que los más conocidos son los de Bristol, Gante, Milán y Turín. Sin embargo, aunque estos se organicen de forma diferente, muchos se centran en cuestiones relacionadas con la creación de cadenas de suministro de alimentos más cortas y sostenibles dentro de una economía más circular y basada en el lugar.

#### **d) Asociaciones para el desarrollo rural y de la tierra**

Una serie de asociaciones para el desarrollo rural y de la tierra entre los pequeños agricultores y agricultoras y las autoridades locales/regionales puede ayudar a forjar una política de tierras más integradora y a construir comunidades agrícolas más resistentes. Por ejemplo:

- En Euskal Herria, los grupos comunitarios y el gobierno local crearon nuevos medios para permitir a los/as agricultores/as y a otros/as residentes trabajar juntos en la cartografía de la tierra disponible y planificar una política alimentaria local sostenible a nivel del municipio rural.<sup>69</sup>
- En la región de Karditsa (Grecia), tras la crisis financiera de 2008, el gobierno local puso en marcha un amplio abanico de políticas para apoyar un «ecosistema de colaboración» basado en las cooperativas alimentarias, un banco cooperativo con una imagen sólida de préstamo agrícola y la transición a una economía más social y solidaria.<sup>70</sup>
- En las Cevenas (Francia), la experiencia del Intercommunal Pastoral Pact (Pacto Pastoral Intercomunal, de 16 municipios) regulariza, en torno al interés general y colectivo del territorio, innovaciones jurídicas basadas en la ley acordada. Ese pacto establece una servidumbre pastoral territorial (un derecho de uso/de atravesar las tierras que pertenecen a otro propietario) que permite continuar con el pastoreo en el territorio.<sup>71</sup>

### e) Sacar la tierra del mercado: la tierra como derecho humano y como bien común

Por último, también existen mecanismos para sacar la tierra completamente del mercado. Para muchos/as productores/as de alimentos a pequeña escala y residentes rurales, **la tierra es mucho más que una mercancía que se compra y se vende, puesto que representa la base de su sustento, su forma de vida y una sensación de pertenencia.** Esta concepción de la tierra se relaciona con las nociones de administración de la tierra y de respeto y protección de los bienes comunes (véase el recuadro 6). Asimismo, se habla de la importancia de reconocer la multitud de regímenes de acceso a la tierra más allá de los derechos de propiedad individual y privada, que incluyen formas de derechos informales, colectivos o consuetudinarios. Estos se codifican cada vez más a nivel estatal y se mencionan en documentos internacionales como las Directrices de Tenencia y el UNDROP (véase el recuadro 9). En términos generales, en estos documentos la tierra es considerada una cuestión de derechos humanos, y no una mercancía.



#### RECUADRO 6

### Los bienes comunes en Rumanía

En el siglo XXI, grandes áreas de bosques y pastos de Rumanía se siguen gestionando como bienes comunes. Existen tres tipos principales de administración (*composesorat*, *obște e izlaz*) en diferentes regiones. Los tres modelos se diferencian según el acceso o restricción a los miembros (desde los heredados y muy restringidos, hasta los abiertos al público o a la mayoría de los residentes de un pueblo). Estos modelos locales de gestión del acceso a la tierra (especialmente pastos y bosques) fueron establecidos y mantenidos a lo largo de los siglos y, además, constituyen una alternativa a los modelos basados en el mercado. Al menos, en teoría, ofrecen a las administraciones de las aldeas o regiones la posibilidad de gestionar la distribución de la tierra según diversos principios de gestión y, a su vez, tienen en cuenta las necesidades de los distintos (posibles) usuarios.<sup>72</sup>

En Europa destaca la victoria histórica de los pueblos indígenas sami en lo que respecta a sus derechos comunitarios a la tierra. Con una población estimada de unos 80 000 habitantes, los sami han desarrollado una rica cultura a lo largo de los siglos basada en el pastoreo de renos y la movilidad estacional, así como una sofisticada percepción de los bienes comunes. El Estado sueco consultó los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y la legislación, y reconoció en enero de 2020 la prioridad de la comunidad sami en lo relativo al uso de la tierra y la concesión de derechos de caza y pesca en su territorio.<sup>73</sup>

Los fideicomisos de tierras comunitarias son otra herramienta mediante la que se puede sacar la tierra del mercado o protegerla frente a las fluctuaciones del mercado de tierras a corto plazo. Los fideicomisos comunitarios de tierras suelen ser gestionados por entidades sin ánimo de lucro que trabajan para convertir la tierra en un bien común permanente. En Europa podemos encontrar multitud de ejemplos.<sup>74</sup> En Francia, Terre de Liens (TDL) trabaja para favorecer el establecimiento de una nueva generación de productores y productoras campesinos. Una de

las herramientas desarrolladas es la **recogida de inversiones ciudadanas para la compra de tierras, que posteriormente se alquilan a agricultores/as con «proyectos agrícolas y agrorurales sostenibles que contribuyen a la creación de empleo y a la economía local»**. Además de la adquisición de explotaciones agrícolas, TDL trabaja con los ciudadanos y ciudadanas, las organizaciones agrorurales y las instituciones políticas para enmarcar sus explotaciones en procesos más amplios de desarrollo territorial. En sus diecisiete años de existencia, TDL ha adquirido 6672 hectáreas que corresponden a 244 explotaciones y a 381 agricultores y agricultoras activos y empleados.

## 3.2 Políticas de la UE: impactos actuales y reformas políticas propuestas

### 3.2.1 Análisis del impacto de los marcos políticos de la UE en la dinámica de la tierra en los Estados miembros

La UE ha defendido a nivel internacional las políticas de apoyo a los derechos sobre la tierra y ha respaldado las Directrices sobre la Tenencia (véase el recuadro 9).<sup>75</sup> No obstante, se ha argumentado que las inversiones europeas en la tierra y en la agricultura tienen grandes implicaciones negativas a nivel internacional.<sup>76</sup> La deforestación y la apropiación de la tierra a nivel internacional son las dos consecuencias más documentadas; sin embargo, no existe una política o un marco europeo de la tierra único y global. En su lugar, las competencias relativas a la tierra en la UE se dispersan entre una serie de marcos horizontales (véase la siguiente tabla), dependiendo de si la tierra se considera una mercancía (sujeta a las normas que rigen el mercado interior), un capital natural (sujeto a la política medioambiental), una tierra de cultivo (sujeta a la normativa de la PAC) o un espacio vital (sujeto a la política de cohesión territorial).

#### La Política Agrícola Común (PAC)

La PAC, la mayor partida presupuestaria de la UE desde su creación (representa alrededor del 30 % del presupuesto total de la UE), ha tenido un impacto especialmente notable en la concentración de la tierra en la UE. En efecto, la fórmula de la ayuda por hectárea anima a los agricultores ricos a aplicar la estrategia de «el vencedor se queda con todo» y a tomar una actitud expansionista. En consecuencia, la concentración de la tierra genera una concentración de las subvenciones en manos de un número cada vez más reducido de explotaciones más grandes.<sup>77</sup>

**Los pagos actuales por superficie benefician a los grandes productores de materias primas y, en consecuencia, aumentan los precios de la tierra,<sup>78</sup> se fomenta la concentración de la misma y se dificulta el acceso de nuevos propietarios a este bien.<sup>79</sup>** En 2016, el 6.9 % de las explotaciones agrícolas de la UE tenían 50 hectáreas o más, pero en total se trabajaban solo dos tercios (68.2 %) de la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) de la UE.<sup>80</sup> El aumento de la concentración de la tierra y la desigualdad han afectado especialmente a las pequeñas explotaciones agrícolas

europas,<sup>81</sup> de un modo que puede afectar negativamente y, sobre todo, a las mujeres. La UE perdió 4,2 millones de explotaciones (una cuarta parte) en todos los Estados miembros entre 2005 y 2016, de las cuales aproximadamente el 85 % eran explotaciones de menos de 5 hectáreas.<sup>82</sup> Una explotación que recibe pagos elevados de la UE tiene más probabilidades de crecer que las explotaciones con recursos económicos más escasos. Se ha demostrado que tanto el Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS) como el Régimen de Pago Único (RPU) favorecen la concentración de la tierra<sup>83</sup> al proporcionar a los grandes productores y productoras una mayor capacidad financiera y un excedente de capital para la compra de tierras. De la misma forma, estos regímenes también propician la concentración al incentivar a las empresas agrícolas a adquirir mayores superficies de tierra.<sup>84</sup>

**Tabla 1: Resumen de algunos temas clave que debería abordar una Directiva de la Tierra de la UE y las principales políticas de la UE85**

TEMÁTICA	POLÍTICAS CLAVE	DG	IMPACTO
Ayudas a la agricultura y al desarrollo rural	Política Agrícola Común (PAC)	DG AGRI	Tamaño y estructura de las explotaciones, renta agraria, modelo de producción agrícola, desarrollo del sector, uso de la tierra, distribución de la tierra, precios de la tierra y abandono de la tierra.
Mercado interior	Principio de libre circulación de capitales, libertad de establecimiento	DG FISMA	La capacidad de los Estados para regular los mercados de la tierra y las inversiones mediante políticas públicas.
Asuntos económicos y financieros	Política fiscal	DG ECFIN	El impuesto sobre el valor de la tierra, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto sucesorio y el impuesto sobre la renta que influye en la propiedad de la tierra, los contratos y la sucesión de explotaciones.
Asuntos medioambientales	El Pacto Verde Europeo, la Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, Natura 2020	DG ENVI	Vinculación de la agricultura y la producción de alimentos con la acción climática, la protección del medio ambiente y la conservación de las especies.
Seguridad alimentaria	Estrategia De la Granja a la Mesa	DG SANTE	Relación entre la tierra, la producción agrícola y el suministro de alimentos.
Energía	Directiva sobre energías renovables	DG ENER	Cambio directo e indirecto del uso de la tierra, subvenciones públicas para proyectos de energías renovables. Por ejemplo: cultivos bioenergéticos, paneles solares, turbinas eólicas.
Investigación e innovación	Estrategia de Bioeconomía; Food 2030 (Alimentos 2030)	DG INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN	Auge del nuevo complejo financiero biotecnológico, fomento de la mecanización/digitalización que aleja a los agricultores de la naturaleza (drones, robots de ordeño, etc.) y de las tecnologías que pueden dominar de principio a fin (dependencia y alienación tecnológica).

Asuntos regionales y urbanos	Política de cohesión territorial	DG REGIO	Gestión del desarrollo urbano, vínculos entre el campo y la ciudad, ordenación del territorio.
------------------------------	----------------------------------	----------	--

**La lógica del pago por hectárea crea un bucle de retroalimentación positiva, ya que la concentración de tierras conduce a su vez a una concentración de las ayudas.** A pesar de que las razones de la concentración y el acaparamiento de tierras son múltiples, y a veces están relacionadas con los contextos locales (por ejemplo: la concentración parcelaria en los países de Europa del Este, la corrupción, las inversiones fuera de la explotación, la urbanización, la energía renovable, etc.), no hay que subestimar el impacto del modelo de pago por hectárea. De hecho, este deseo de aumentar el tamaño de las explotaciones es el objetivo político establecido de la DG AGRI, que lo considera un proceso previsto y necesario de ajuste estructural provocado por la PAC. Esto se basa en una concepción particular de quién es un agricultor/a viable y «activo/a» (o «agricultor/a genuino/a», como se denominará en la nueva PAC) y, por lo tanto, elegible y merecedor de recibir ayuda.<sup>86</sup>



#### RECUADRO 7

### Cifras clave de la PAC

Con un presupuesto anual de más de 50 000 millones de euros, la PAC estructura el sistema agroalimentario europeo. Desde 1992, con la introducción de los pagos de la PAC por hectárea, los drásticos procesos de concentración de la tierra en la UE han coincidido con la concentración de los beneficios de las subvenciones de la PAC en manos de un número menor explotaciones y de mayor tamaño.

Hoy en día, en la UE, el 80 % de los pagos directos van a parar a solo el 20 % de los beneficiarios, con niveles de concentración aún mayores en varios países. Esta cifra es del 94 % en Eslovaquia, del 89 % en la República Checa, del 85 % en Hungría y del 84 % en Rumanía. En total, más del 30 % del importe total de las ayudas directas se paga a solo 131 000 de los 6,7 millones de explotaciones agrícolas de la UE (es decir, el 1.95 %).<sup>87</sup>

Hasta la fecha, las explotaciones de más de 100 hectáreas representan solo el 3 % de las explotaciones de la UE, pero abarcan el 52 % de la Superficie Agrícola Utilizada de la UE. Entre 2003 y 2013, el 96 % de las explotaciones que desaparecieron tenían menos de 10 hectáreas y, en la actualidad, dos tercios de todas las explotaciones —las clasificadas como pequeñas o medianas— abarcan solo el 11 % de la tierra.

Esta tendencia es aún más fuerte en los Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 o 2007. Cuando se introdujeron los pagos directos de la PAC en estos países, los precios de las rentas y de las tierras aumentaron, al igual que el tamaño de las explotaciones. Este fue el caso particular de Bulgaria, donde los precios de la tierra aumentaron un 175 % entre 2006 y 2014 y el tamaño medio de las grandes explotaciones es de 671 hectáreas frente a las 300 de la UE.

**Los pagos redistributivos siguen siendo las mejores medidas para apoyar a las pequeñas y medianas explotaciones.** De hecho, si los criterios de pago (cantidad adicional asignada por hectárea y el límite de hectáreas para este pago) están bien ajustados por el Estado miembro, los pagos redistributivos pueden aportar una ventaja real a las pequeñas explotaciones.<sup>88</sup> La ayuda inicial a los jóvenes agricultores y agricultoras es también una herramienta importante que apoya el establecimiento de nuevos agricultores y agricultoras menores de 40 años. Sin embargo, al igual que otros elementos de la PAC, las instituciones de la UE deben garantizar que estas herramientas se apliquen correctamente y que las explotaciones industriales no se apropien de ellas para seguir financiando e impulsando sistemas agrícolas insostenibles. Respecto a la distribución más justa de las ayudas, denunciaremos con firmeza la falta de un mecanismo de limitación en las negociaciones previas a la próxima PAC. La CE había propuesto inicialmente limitar las ayudas directas a 65 000 euros por explotación, pero las nuevas propuestas aumentan este límite a 100 000 euros.<sup>89</sup>

Además, los **regímenes ecológicos** (una ayuda que se concede a los agricultores y agricultoras que cumplen criterios ecológicos más allá de los mínimos legales) serán menos ambiciosos de lo esperado. En primer lugar, se aplicarán en todos los Estados miembros y serán voluntarios para los agricultores y agricultoras. En segundo lugar, solo representarán entre el 20 y el 30 % de las ayudas directas que reciben los Estados miembros de la UE, es decir, un porcentaje igual o inferior al de las medidas actuales de ecologización de la PAC (30 %). Además, se espera que los regímenes ecológicos se centren en permitir a los agricultores/as y a los Estados miembros elegir prácticas específicas de una lista de control (que probablemente incluya también prácticas industriales como la «agricultura de precisión») sin exigir a las explotaciones que modifiquen su sistema de producción. Esto implica el riesgo de que las grandes explotaciones con recursos económicos estables estén más capacitadas para realizar las inversiones necesarias, mientras que los pequeños y medianos agricultores y agricultoras pueden quedar excluidos.

### **Tratados de la UE**

La política de la tierra es principalmente competencia de los Estados, que poseen competencias en materia de normativa fiscal y de impuesto predial, de derecho de sucesiones y de planificación de la tierra. A nivel europeo, la CE se limita a controlar el cumplimiento de las políticas y normativas nacionales de la tierra mediante varias disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y se enfrenta a situaciones conflictivas (véase el recuadro 8). Concretamente, podemos destacar el principio de libre circulación de capitales, que prohíbe las restricciones de los movimientos de capitales (art. 63 del TFUE), y el principio de libertad de establecimiento (art. 49 del TFUE).<sup>90</sup> Por otra parte, otro texto establece un marco para la actuación del Estado en lo relativo a la tierra: la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.<sup>91</sup> Sus artículos 15 (libertad profesional), 16 (libertad de empresa) y 17 (derecho de propiedad) se encuentran en medio del proceso de adquisición, uso y venta de tierras agrícolas.

**Estas libertades económicas tienen hoy prioridad sobre el interés general.** Promueven la concentración, la monopolización y la financiarización de la tierra, puesto que limitan la capacidad de los Estados para controlar la naturaleza de las inversiones que se realizan en su suelo. Este límite podría incluir limitaciones a las inversiones transfronterizas u otras inversiones que serían

perjudiciales para las comunidades locales. En la actualidad, la Comisión considera que los Estados miembro tienen las competencias necesarias para regular sus mercados nacionales de tierras y limitar el acaparamiento de las mismas. En su Comunicación interpretativa sobre la inversión en la tierra se explica la libertad que tienen los Estados miembros para regular sus mercados de tierras sin contradecir el marco jurídico europeo (véase el recuadro 8).

Un mercado de tierras basado únicamente en las cuatro libertades de circulación (de bienes, personas, servicios y capitales) no es lo suficientemente amplio como para hacer frente al riesgo de discriminación y marginación ligado al acaparamiento de tierras. La Constitución de varios Estados miembros de la UE<sup>92</sup> especifica el uso concreto de las tierras agrícolas y, de esta forma, se otorga una protección especial a las mismas. En términos jurídicos, esto hace que la necesidad de proteger las tierras agrícolas tenga más importancia que la libre circulación de capitales e incluso la libertad de establecimiento.



#### RECUADRO 8

### Comunicación interpretativa sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea<sup>93</sup>

En octubre de 2017, la CE publicó una Comunicación interpretativa sobre la inversión extranjera en tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea. Su objetivo es aclarar las interpretaciones de la CE sobre la legislación de la UE en materia de adquisición de tierras agrícolas.

La Comunicación identifica acertadamente la naturaleza especial de las tierras agrícolas y la califica como un «activo escaso y especial». Esta reconoce tanto la competencia de la legislación de la UE en lo que respecta a la «naturaleza específica de las tierras agrícolas», así como las protecciones especiales concedidas a las tierras agrícolas por las constituciones nacionales y las leyes agrarias de varios Estados miembros. Al mismo tiempo, señala que «No existe legislación europea secundaria que regule la adquisición de tierras agrícolas», lo que deja un amplio margen de interpretación en cuanto a las restricciones del mercado de tierras que corresponden a los Tratados de la UE.

Al tratar de aportar más claridad y orientación sobre esta cuestión, la Comunicación hace una valiosa contribución. Lamentablemente, la Comunicación solo aborda un aspecto específico de la adquisición de tierras y no trata muchas otras cuestiones relacionadas con el problema del acceso a la tierra de la agricultura a pequeña escala y con la concentración de tierras en la UE. **Por lo tanto, no responde adecuadamente a la petición del PE de publicar directrices sobre cómo regular los mercados de tierras agrícolas de conformidad con la legislación de la UE.**

En primer lugar, la Comunicación afirma que los Estados miembros disponen de diferentes medios en la PAC que les permiten limitar el acaparamiento y la concentración de tierras: el plan de apoyo a los/as jóvenes/as y a las regiones con dificultades o el pago adicional de las primeras hectáreas. Como se ha indicado, estas herramientas tienen serias limitaciones, ya que pueden tener repercusiones nocivas y no compensar

los impactos negativos de la PAC sobre la tierra. En segundo lugar, la Comunicación, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre las tierras agrícolas, afirma que ciertas restricciones a las libertades fundamentales pueden ser aceptables. Entre ellas figuran la fijación de límites para la adquisición de terrenos agrícolas, la concesión de derechos preferentes, el control estatal de los precios o el requerimiento de una autorización administrativa previa a la adquisición. Al mismo tiempo, se prohíben restricciones como: la obligación de que el propio comprador o compradora se dedique a la agricultura, la exigencia de tener formación en el sector agrícola como condición para la adquisición, los requisitos de residencia y la prohibición de venta a personas jurídicas.

Los comentarios sobre diversas medidas reguladoras ofrecen algunas pistas sobre los principios generales que deben seguirse en lo relativo a la adecuación de las distintas medidas. Entre estos principios destacan los de proporcionalidad, interés público y no discriminación. Sin embargo, no resuelven el dilema principal de la cuestión: la discrepancia entre las libertades fundamentales que se contemplan en los Tratados de la UE y las restricciones legítimas a estas libertades de acuerdo con los objetivos justificables de política pública. La Comunicación se queda corta a la hora de ofrecer criterios claros, precisos y operativos que permitan a los Estados regular sus mercados de tierras con confianza y de acuerdo con la legislación de la UE.

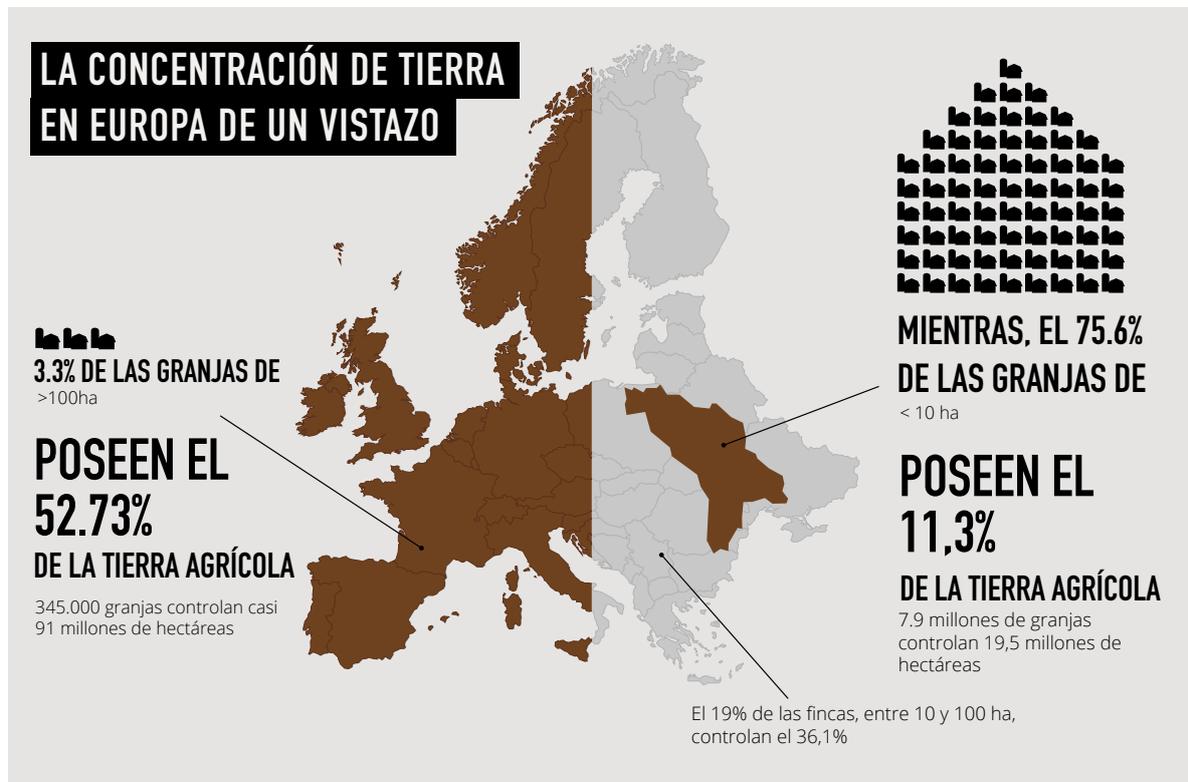
### 3.2.2 Un análisis del trabajo realizado a nivel de la UE sobre la tierra

#### *Cuestiones fundamentales sobre la tierra en Europa*

El debate dentro de las instituciones europeas sobre la cuestión del acaparamiento y la concentración de la tierra en Europa ha ido creciendo en la última década, con un número cada vez mayor de organizaciones, ciudadanos/as y organismos de la UE que reconocen las repercusiones negativas del contexto político existente y la necesidad de un cambio. A pesar de que las instituciones de la UE han sido históricamente reacias a abordar la cuestión de la tierra y las estructuras agrarias desde la perspectiva de la UE, esta situación ha empezado a cambiar. Las investigaciones encargadas por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el PE han demostrado que **en toda Europa se dan niveles considerables de concentración de la tierra y casos alarmantes de acaparamiento de tierras**. Estos niveles representan una desviación muy significativa del modelo europeo de agricultura.

En 2015, el CESE publicó un dictamen titulado *Land grabbing – a wake up call for Europe and imminent threat to family farming* (El acaparamiento de tierras: un toque de atención a Europa y una amenaza inminente para la agricultura familiar) en el que se reconoció «La concentración de la tierra como un grave riesgo [...]. Esta tendencia es incompatible con el modelo europeo de agricultura sostenible y multifuncional en el que predominan las explotaciones familiares [...]. Entra en conflicto con el objetivo estructural de la dispersión de la propiedad de la tierra, causa daños irreversibles a los sistemas económicos rurales y conduce a un tipo de agricultura industrializada que la sociedad no desea».<sup>94</sup> Por tanto, se admite el interés europeo por las cuestiones relativas

a la tierra. Como recomendación, el CESE pidió a las autoridades europeas que debatieran si la libre circulación de capitales en las adquisiciones de tierras no debe tener restricciones.<sup>95</sup> Hasta la fecha, este debate sigue a medias (véase el recuadro 8):



Fuente: Eurostat, datos de 2016, el último año del que se dispone de datos completos. Consulte las referencias completas aquí:

El PE también se ha interesado por el tema. Este encargó un estudio titulado *Extent of farmland grabbing in the EU* (Alcance del acaparamiento de tierras agrícolas en la UE) que se publicó en mayo de 2015 y, en él, examinó el aumento de las transacciones de tierras a gran escala y el acaparamiento de tierras en la UE. El estudio encontró pruebas significativas de que el acaparamiento de tierras agrícolas se está produciendo actualmente en la UE. En el estudio se analizaron algunos de los factores que impulsan el acaparamiento de tierras agrícolas y, posteriormente, se examinaron sus repercusiones en la seguridad y la soberanía alimentarias europeas, la sostenibilidad medioambiental, y el empleo y la vitalidad rurales. **El informe sostiene que el acaparamiento de tierras agrícolas, especialmente cuando está relacionado con otras cuestiones candentes de la tierra en Europa, exige una reforma de la gobernanza europea de la tierra.**<sup>96</sup>

En julio de 2016, la Comisión de Peticiones del PE organizó una audiencia para tratar una petición presentada por 80 organizaciones de la sociedad civil nacionales (con sede en la UE) y por la Coordinadora Europea Via Campesina (ECVC).<sup>97</sup> La petición se consideró una oportunidad para continuar llamando la atención de sus miembros en lo relativo a la preservación, concentración y acceso a la tierra. Esta petición de «Preservar y gestionar las tierras de cultivo europeas como nuestra riqueza común»<sup>98</sup> defiende que las tierras de cultivo son, en efecto, una cuestión europea y una cuestión importante para la renovación agrícola y rural. Adicionalmente, en esta se pide al PE

que tome partido sobre la gobernanza sostenible y justa de la UE en materia de tierras agrícolas. De igual modo, se le ruega también que solicite a la **CE la adaptación de las normativas y políticas existentes y el desarrollo de las próximas para que contribuyan con la preservación y gestión de las tierras de cultivo, así como con nuestra riqueza común**. Las cuestiones transmitidas en esta petición recibieron una gran atención durante la audiencia y se tuvieron muy en cuenta por parte de la eurodiputada Maria Noichl en la redacción del informe del INI.

El 27 de abril de 2017, el PE aprobó el «Informe del INI sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?». El informe señala el grado de concentración de las tierras de cultivo en manos de unas pocas empresas agrícolas y no agrícolas, además de los riesgos inherentes. Entre estos riesgos encontramos tanto el difícil acceso a las tierras de cultivo para los agricultores y agricultoras (especialmente los pequeños/as agricultores/as y los agricultores/as familiares), así como los impactos en la alimentación, el medio ambiente, etc. En consecuencia, el Parlamento pide un mejor seguimiento de la evolución de los mercados de venta de tierras. Concretamente, este solicita a la Comisión que supervise todos los ámbitos políticos pertinentes (sobre todo, la agricultura, las finanzas y la inversión) «para ver si promueven o contrarrestan la concentración de tierras agrícolas en la UE».<sup>99</sup> Como respuesta, la Comisión declaró en su Comunicación de 2018 que la consulta pública sobre la simplificación y modernización de la PAC [realizada en 2017<sup>100</sup>] había «destacado una serie de cuestiones tales como los requisitos administrativos, las normas sobre la tierra y, en particular, los elevados precios de las tierras agrícolas en algunos Estados miembros, que constituyen una gran preocupación para los agricultores y agricultoras. Además, se ha expresado anteriormente la preocupación por los diferentes niveles de pagos directos entre los Estados miembros, ya que pueden no haber garantizado siempre la igualdad de condiciones en términos de acceso a las tierras agrícolas». Sin embargo, los pagos directos siguen siendo elevados y fundamentales para el funcionamiento de la nueva PAC (véase el apartado 3.2.1).

Estas diversas contribuciones muestran el inicio de un cambio en el debate sobre la tierra en Europa, ya que han ayudado a crear una idea generalizada de las causas que originan las distorsiones observadas en el mercado de la tierra de la UE y, además, han destacado las responsabilidades a nivel de la misma.

### **Hacia un marco de gobernanza de la tierra en la UE**

Desde la perspectiva de la UE, abordar las cuestiones relativas a la tierra implica cuestionar la situación actual. Como hemos visto en la sección anterior (*Análisis del impacto de los marcos políticos de la UE en la dinámica de la tierra en los Estados miembros*), el enfoque de la UE sobre las cuestiones de la tierra es mayoritariamente técnico, se basa en el mercado y reconoce firmemente los derechos de propiedad privada. Dicho enfoque tiene su origen en las libertades fundamentales de los Tratados de la UE, en los que la tierra se considera una mercancía o un activo y, por lo tanto, está sujeta a la norma de la libre circulación de capitales dentro del mercado común.

Sin embargo, el dictamen del CESE cuestiona este punto de vista: «dado que la oferta de tierras es finita, no deberían aplicarse las normas habituales del mercado».<sup>101</sup> La CE, en una Comunicación de 2017 (véase el recuadro 8), también reconoce la calidad especial de las tierras agrícolas. Al

basarse en varios casos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), la interpretación de la legislación de la UE también reconoce la «naturaleza específica de las tierras agrícolas» y la legitimidad de las protecciones especiales concedidas a las tierras agrícolas por las constituciones nacionales y las leyes de tierras de varios Estados miembros. La tierra no es una mercancía ordinaria que pueda fabricarse en cantidades cada vez mayores, sino que es la base de los medios de subsistencia, de los territorios, las culturas, las tradiciones y las interacciones de las personas con la propia naturaleza.

Los Estados miembros disponen de medios para definir políticas adecuadas para sus mercados de tierras agrícolas.<sup>102</sup> **Además, el TJUE ha reconocido que los objetivos para prevenir la especulación de la tierra y para preservar**

**las prácticas tradicionales representan «intereses públicos fundamentales»**, pero para la CE las medidas nacionales solo pueden permitirse si se cumplen una serie de condiciones (véase el recuadro 8). Entre estas condiciones se incluye el «principio de proporcionalidad», que establece que los objetivos no deben sobrepasar la medida menos restrictiva, puesto que es necesaria para alcanzar su objetivo. **Sin embargo, en la práctica, a menudo no está claro qué significa esto, por lo que las leyes aplicadas por los Estados miembros pueden ser objeto de impugnación por parte de las instituciones de la UE.** Así pues, los instrumentos reguladores suelen estar insuficientemente utilizados, y los mercados nacionales de la tierra no siempre cumplen eficazmente los objetivos políticos de los Estados.

---

Es hora desarrollar un marco claro de la UE para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra.

Como resultado, el propio PE ha pedido que se vuelva a examinar la gobernanza de la tierra en toda la UE y ha solicitado a la Comisión un mayor asesoramiento. Dicho asesoramiento se proporcionaría en forma de, por ejemplo, un principio rector claro por parte de la UE para la estructura de la agricultura o de una serie de recomendaciones sobre la gobernanza de la tierra en la UE.<sup>103</sup> Lamentablemente, la Comunicación de la CE no respondió a la petición del PE y aún no se han publicado directrices claras sobre cómo regular los mercados de tierras agrícolas de conformidad con la legislación de la UE. Todavía faltan otras recomendaciones clave extraídas directamente del informe del PE, como la creación de un Observatorio de la Tierra o la creación de un grupo de trabajo de alto nivel.

Por último, el informe del PE<sup>104</sup> solicita un «enfoque más holístico de la gobernanza de la tierra a nivel de la UE» y se refiere claramente a las Directrices de Tenencia (véase el recuadro 9) como un instrumento de gobernanza muy importante «con el fin de desarrollar un principio rector claro de la UE para la estructura de la agricultura». Es necesario un enfoque diferente de la gobernanza de la tierra en la UE: uno que considere la buena gobernanza de la tierra no como una simple cuestión técnica, sino como una cuestión de derechos humanos fundamentales. Además, al tiempo que respeta el principio de subsidiariedad y los derechos de cada Estado miembro, la buena gobernanza de la tierra reconoce la correlación entre los mercados de la tierra en los distintos Estados miembros y la necesidad de políticas coherentes u objetivos políticos a nivel de la Unión.

Actualmente, en el Pacto Verde Europeo se consideran esenciales los objetivos que pretenden conseguir una Europa climáticamente neutra en 2050, preservar las tierras agrícolas y el acceso a

ellas mediante una auténtica agricultura campesina agroecológica. **En vista de la gran cantidad de cuestiones que son competencia de la UE o cuya competencia comparten la UE y los Estados miembros y que inciden en la tenencia de la tierra** —y particularmente en el contexto de la seguridad alimentaria, la regulación del mercado de la tierra, el uso de la tierra, las políticas medioambientales y las políticas legislativas—, **es hora de que la UE se encargue de todos estos elementos de forma coherente**. En pocas palabras, es hora de actuar y desarrollar un marco claro de la UE para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y para promover derechos de tenencia seguros y justos para la agricultura campesina y la agroecología en Europa.



RECUADRO 9:

### **Instrumentos internacionales y política de tierras**

Las Declaraciones y Directrices de las Naciones Unidas (ONU) y de los organismos internacionales son herramientas importantes para comprender el derecho internacional consuetudinario y las normas de derechos humanos. Aunque estos documentos no son «obligatorios» (no hay ningún organismo internacional encargado de hacer que se cumplan y tampoco hay sanciones establecidas en caso de incumplimiento) tienen una fuerza moral considerable como expresiones del consenso en desarrollo y actual de la comunidad internacional de Estados. Asimismo, estos pueden constituir la base del futuro derecho internacional consuetudinario.

- ▶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) de 2018
- ▶ Recomendación General n.º 34 sobre los Derechos de las Mujeres Rurales, del Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW GR 34) de 2016
- ▶ Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala (Directrices PPE) de 2014
- ▶ Directrices voluntarias del CSA sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (Directrices sobre la Tenencia o VGGT) de 2012
- ▶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) de 2007

Dos de estos instrumentos son especialmente cruciales:

#### **Las Directrices voluntarias sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y su relación con la Seguridad Alimentaria, a partir de ahora se conocerán como las Directrices sobre la Tenencia (DT)**

Las Directrices de Tenencia son el primer instrumento internacional que se ocupa de la gobernanza de la tierra y los recursos naturales desde la perspectiva de los derechos humanos. Estas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en mayo de 2012, tras un proceso de participación de tres años en el que los pequeños productores y productoras de alimentos, las organizaciones de pueblos indígenas y la sociedad civil participaron activamente en su elaboración. Las

Directrices incluyen un énfasis explícito en los derechos de las personas vulnerables y marginadas, y están diseñadas para ser utilizadas no solo por los Estados, sino por los actores de la sociedad civil y otros para evaluar la gobernanza de la tenencia, identificar mejoras y aplicarlas. Además, estas señalan lo necesario que es tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes en todos los procesos de consulta y desarrollo de políticas. En todo el mundo, incluso en Europa, las comunidades están utilizando las Directrices para luchar por una gobernanza de la tierra y de los recursos basada en los derechos humanos<sup>105</sup>.

### **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP)**

El UNDROP fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2018. Por primera vez, se reconoce un derecho colectivo e individual a la tierra para los/as campesinos/as y, además, este derecho se entiende de forma holística. El UNDROP también reconoce los derechos a las semillas, los medios de subsistencia, el agua y los procesos democráticos, e incluye una referencia especial a los derechos de las mujeres y de los/as jóvenes. El proceso de desarrollo del UNDROP fue iniciado por el movimiento campesino mundial La Vía Campesina, junto con campesino/as, pequeños/as agricultores/as, los/as pescadores/as y los pueblos indígenas desempeñaron un papel activo en la creación y negociación de la Declaración.

# Conclusiones y recomendaciones

## 4.1 Las tierras de cultivo en Europa y las iniciativas políticas en curso

### 4.1.1 El Pacto Verde Europeo y la Estrategia De la Granja a la Mesa: ¿una oportunidad para los pequeños agricultores y agricultoras y las nuevas generaciones?

El Pacto Verde Europeo<sup>106</sup> propuesto por la CE tiene como objetivo conseguir que la economía de la UE sea sostenible y convertir a Europa en el primer continente neutral desde el punto de vista climático para 2050. La Estrategia F2F<sup>107</sup> reconoce el papel principal de los sistemas alimentarios en la sociedad y busca la transición hacia un sistema alimentario europeo sólido y resistente. Traza una nueva estrategia de crecimiento sostenible e integrador para impulsar la economía, mejorar la salud y la calidad de vida de las personas además de cuidar la naturaleza; todo ello, sin dejar a nadie de lado. Esto debería suponer un distanciamiento de las políticas agrícolas de la UE basadas en el aumento de la competitividad y la productividad, puesto que consideran el rendimiento por hectárea como la principal medida del éxito de la producción agrícola. Sin embargo, para lograr este cambio, la UE debe reducir las grandes diferencias entre los objetivos que se han fijado y las medidas establecidas hasta ahora para alcanzarlos.

La falta de un enfoque específico sobre la tierra en la propia Estrategia F2F es una oportunidad perdida para abordar la sostenibilidad agrícola de una manera holística. Lo ideal sería que la Estrategia F2F hubiera tratado las recomendaciones del PE expuestas en el informe del INI, incluidas las que se omitieron anteriormente en la respuesta de la CE<sup>108</sup> y aquellas por las que siguen insistiendo las organizaciones de productores de alimentos, las OSC, las ONG y los académicos, dado que estos consideran que son claves para el futuro de la agricultura.<sup>109</sup> Por ejemplo, un medio bastante adecuado para la aplicación de la Estrategia F2F sería un **grupo de trabajo de alto nivel —en el que participan activamente todos los grupos de actores afectados— que se encargue de analizar los riesgos que la concentración de la tierra supone para el suministro de alimentos, el empleo, el medio ambiente, la calidad del suelo y el desarrollo rural**<sup>110</sup>. Del mismo modo, un **mecanismo que proporcione principios rectores claros de la UE en lo relativo a la estructura de la agricultura**<sup>111</sup> (en forma de Directiva de la Tierra) facilitaría el acceso a la tierra para los nuevos pequeños y medianos agricultores y agricultoras (especialmente los/as jóvenes y los/as interesados/as en la agricultura agroecológica),<sup>112</sup> protegería el suelo e impediría la artificialización de la tierra. **Unos criterios más amplios para las medidas de regulación del**

**mercado de la tierra, incluida la regulación de la compra de acciones,**<sup>113</sup> ayudarían a limitar la influencia de los fondos de inversión que actualmente socava el acceso a la tierra.

Estos principios se desarrollan más adelante y aún pueden aplicarse, pero es lamentable su falta de inclusión en la Estrategia F2F. Al omitir el tratamiento de estas consideraciones, la Estrategia F2F no ha conseguido transformar los objetivos del Pacto Verde Europeo en acciones, y ha perdido la oportunidad de transmitir un mensaje muy necesario: se está produciendo un cambio de paradigma en la agricultura europea. Esto sucede a pesar del amplio reconocimiento de que la agroecología y la agricultura ecológica son formas importantes de alcanzar los objetivos generales de la Estrategia F2F. Estos objetivos están relacionados con la reducción de pesticidas, fertilizantes y antimicrobianos, con la inversión de la pérdida de biodiversidad y con los objetivos más generales del Pacto Verde, que se basan en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y del empleo de recursos.<sup>114</sup>

El éxito de la aplicación de la estrategia F2F dependerá también en gran medida de la coherencia de las políticas relacionadas, como la política comercial y la PAC (véase más adelante). La continua **negociación de Acuerdos de Libre Comercio insostenibles y el énfasis en el comercio orientado a la exportación debilitan el Pacto Verde Europeo y la Estrategia F2F.** Estas políticas impulsan cadenas de producción y suministro que a menudo no cumplen con la normativa de la UE ni con los compromisos climáticos, sino que conducen a una disminución de los ingresos de los agricultores y agricultoras de la UE y tienen importantes repercusiones negativas en los agricultores y agricultoras locales de terceros países. Las explotaciones agrícolas de la UE y, sobre todo, las locales, serán la clave para lograr la seguridad alimentaria, y no la importación de alimentos. Los productos importados y exportados deben venderse a **precios que cubran los costes de producción en el país de origen y destino.**



#### RECUADRO 10

### **Estrategia F2F de la UE: Respuesta colectiva de los académicos-activistas**<sup>115</sup>

En junio de 2020, los académicos-activistas, comprometidos a apoyar la transformación del sistema alimentario sostenible en Europa, reconocieron la importancia de la Estrategia F2F, pero plantearon una serie de preocupaciones al respecto:

La estrategia F2F no reconoce que en Europa existen diversos sistemas alimentarios y modelos de producción y que muchas de las preocupaciones medioambientales y sanitarias están fundamentalmente vinculadas al sistema alimentario industrial. De la misma forma, tampoco presta suficiente atención al potencial de la agroecología, la renovación de las explotaciones, el acceso a la tierra y la ganadería extensiva/pastoral. Estas omisiones limitan la capacidad de la Estrategia F2F para apoyar adecuadamente a los pequeños productores y productoras y a la agricultura campesina.

La Estrategia F2F apoya la creación de empleo en el sector agroalimentario sin definir claramente los tipos de puestos de trabajo que se crearán y para quién. Debe garantizar la igualdad de género, salarios dignos y condiciones de trabajo seguras y dignas.

Para que la producción de alimentos se acerque a las ciudades, y para que haya un mayor compromiso cultural y social con la agricultura sostenible, la Estrategia F2F debe reconocer tanto el papel de las ciudades en la gobernanza de los recursos naturales, así como su responsabilidad de apoyar y permitir la transición mediante políticas específicas.

La Estrategia F2F no presta suficiente atención a las múltiples limitaciones estructurales que suelen definir la capacidad de elección de los consumidores. Los objetivos deberían ser el acceso a alimentos asequibles, sostenibles, sanos y culturalmente apropiados para todos, además de un entorno alimentario saludable.

La Estrategia F2F se enmarca en un contexto abiertamente técnico y, por ende, no solo se pasa por alto la innovación social, sino también la investigación en ciencias sociales y humanidades. Estas son cruciales en el esfuerzo por comprender e impulsar las complejas transformaciones sociales que se consideran necesarias para lograr sistemas alimentarios justos y sostenibles.

#### 4.1.2 Reforma de la PAC: ¿facilitará la futura PAC el acceso a la tierra?

La CE considera que su actual propuesta de nueva PAC es compatible con los objetivos formulados en el Pacto Verde Europeo y la Estrategia F2F.<sup>116</sup> Sin embargo, **para la mayor parte de los productores y productoras de la UE, la PAC no ha logrado ofrecer unos ingresos justos y un acceso igualitario a las ayudas.** De igual forma, no ha cumplido los objetivos medioambientales y climáticos y tampoco ha apoyado lo suficiente a los pequeños, medianos y jóvenes agricultores y agricultoras. La agricultura a pequeña escala sigue siendo el pilar de los sistemas alimentarios y agrícolas europeos y es donde más se necesitan las subvenciones agrícolas de la UE, pero las ayudas de la PAC acaban concentrándose en gran medida en manos de las grandes empresas.<sup>117</sup> Está claro que la PAC tiene que someterse a una reforma radical: debe pasar de un marco político orientado a la exportación que impulsa la industrialización y la intensificación, a otro que se centre en la pequeña y mediana agricultura resistente a la crisis y en prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente.

##### **Subvenciones e ingresos más justos**

Garantizar un futuro viable, igualitario y sostenible para la agricultura y los sistemas alimentarios de la UE exigirá limitar las subvenciones asociadas a la superficie de las explotaciones, ya que esto fomenta de forma directa la concentración de la tierra. **La PAC debe reorientar los pagos básicos en función del tamaño de la explotación en hectáreas para dar prioridad a las pequeñas y medianas explotaciones, así como a los jóvenes agricultores y agricultoras y a las nuevas incorporaciones a la agricultura,** a través de pagos condicionados a la obtención de resultados medioambientales y sociales positivos, incluido el número de agricultores y agricultoras empleados. Para tal fin, los pagos directos anuales deberían tener un tope de 60 000 euros por beneficiario y debería haber una reducción progresiva de los pagos a las grandes explotaciones hasta que se modifique por completo el actual sistema de pagos. La redistribución de las subvenciones<sup>118</sup> para dar más apoyo a los pequeños productores y productoras en las primeras hectáreas debería ser

obligatoria para los Estados miembros. La PAC debe adoptar medidas positivas para proteger a estos valiosos y vulnerables individuos de los efectos de la especulación desenfrenada y la concentración de la tierra. De la misma manera, debe revocar la decisión de la anterior COMAGRI de limitar las ayudas disponibles a un máximo de 1250 € por beneficiario; esta revocación, se realizará a través del régimen de pequeños agricultores y agricultoras. Asimismo, deberían concederse ayudas específicas, adicionales y obligatorias de la PAC a los pequeños agricultores y agricultoras para garantizar la viabilidad a largo plazo de estas explotaciones.

La equidad de los ingresos es también un reto importante para los agricultores y agricultoras, ya que su renta media (incluidas las ayudas de la PAC) es prácticamente el 50 % de la de los demás ciudadanos de la UE. La dependencia a largo plazo de los pagos de la PAC es también insostenible y poco tentadora.<sup>119</sup> **Por ello, es necesario reforzar la organización común de mercados** (es decir, los instrumentos de regulación de los volúmenes de producción, la gestión de crisis, etc.) para que los agricultores y agricultoras se vean menos afectados por las fluctuaciones del mercado y la caída de los precios. Esto también reducirá la deslocalización de la producción de alimentos a otros países y se evitarán las graves consecuencias sanitarias, medioambientales y sociales que esto genera en esos países y en la propia UE. A su vez, agricultores/as y consumidores/as se acercarían y, de esta forma, se relocalizaría el consumo de alimentos, se priorizarían las necesidades de los/as agricultores/as y de los/as ciudadanos/as y se apoyaría a los mercados regionales y territoriales.

### **Medidas medioambientales**

Los regímenes ecológicos recién introducidos en el primer pilar podrían tener algunos beneficios para preservar y asegurar la tierra para la gestión agroecológica, y deberían ofrecer la oportunidad de redistribuir fondos de la UE para financiar medidas medioambientales y climáticas. Sin embargo, una aplicación adecuada será clave para garantizar que avanzamos hacia sistemas de producción sostenibles y respetuosos con el medio ambiente (como la agroecología<sup>120</sup>), en lugar de premiar prácticas de ecologización aisladas que han sido elegidas de una lista y utilizadas dentro de sistemas industrializados insostenibles.

Existe el riesgo de que los regímenes ecológicos se apropien presupuestos de otros instrumentos existentes y potencialmente superiores, y son voluntarios para los agricultores y agricultoras. **Asimismo, corren peligro por la fuerte presión política que ejercen las grandes organizaciones de agricultores y agricultoras para mantener el *statu quo* en la distribución de los pagos**, lo que significa que no se garantizan beneficios medioambientales considerables y adicionales. Además, los regímenes ecológicos se materializarán en un pago anual por hectárea subvencionable.<sup>121</sup> En la actualidad, muchas explotaciones europeas son demasiado pequeñas para tener acceso a los pagos de la PAC, lo que pone de manifiesto la propensión de la PAC (incluidos sus regímenes ecológicos) hacia la agricultura industrial. Esta propensión está fomentando la concentración de la tierra y excluyendo a los pequeños productores y productoras de alimentos y campesinos y campesinas, que serán la clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia F2F. Las pequeñas explotaciones no deben ser excluidas de la posibilidad de recibir ayudas directas, sino que deben ser priorizadas por los servicios sociales y ecosistémicos que prestan.

Por último, la lista de posibles regímenes ecológicos de prácticas agrícolas podría financiar<sup>122</sup> medios como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica y la agroecológica.<sup>123</sup> La primera podría implicar un doble riesgo de financiación, ya que un agricultor podría recibir ayudas para la gestión de nutrientes a través de los regímenes ecológicos o de los Servicios de Asesoramiento Agrícola. Además, es poco probable que la ayuda a la agricultura de precisión (un conjunto de herramientas más que un objetivo) financie la transición o fortalezca a los agricultores y agricultoras innovadoras de pequeña escala. En cambio, es probable que ayude a las explotaciones cuyas características (tamaño, cultivo, animales, edad del agricultor/a, recursos financieros y capacidad) ya están preparadas para este tipo de producción. Muchas de las herramientas que son clave para la agricultura digital utilizan minerales finitos, cuya extracción está asociada a importantes emisiones. **La agricultura digital y de precisión son soluciones para optimizar el modelo agroindustrial de producción, que aceleraría la incorporación de maquinaria, fertilizantes, pesticidas y nutrientes** (y la dependencia de los proveedores de los mismos) **por parte de los agricultores y agricultoras.** Estas soluciones solo abordan parcialmente los daños medioambientales<sup>124</sup> y sus consecuencias negativas pueden superar a las positivas, especialmente en comparación con soluciones más transformadoras basadas en auténticas soluciones agronómicas y sociales (como la diversificación de los cultivos, las cadenas locales de suministro de alimentos y el uso de semillas y variedades adaptadas localmente).

---

La agricultura digital y de precisión son soluciones para optimizar el modelo agroindustrial de producción, que aceleraría la incorporación de maquinaria, fertilizantes, pesticidas y nutrientes por parte de los agricultores y agricultoras.

### Nuevas incorporaciones a la agricultura

La evaluación del CESE sobre la PAC y el relevo generacional<sup>125</sup> distinguió varios desafíos para los jóvenes agricultores y agricultoras y las nuevas incorporaciones a la agricultura. El mayor obstáculo para los jóvenes agricultores y agricultoras sigue siendo la disponibilidad de tierras para comprar o alquilar, tal y como se analiza en el capítulo 3.2.<sup>126</sup> Sin embargo, en la PAC reformada, el acceso a la tierra a través del mercado sigue siendo el único medio previsto para construir nuevas explotaciones o apoyar a las más pequeñas. Por consiguiente, muchos de los medios importantes que se han analizado anteriormente —desde poner tierras comunitarias a disposición de los jóvenes agricultores y agricultoras (véase el recuadro 5), hasta el desarrollo de políticas para frenar la especulación de la tierra (véase el apartado 3.1.1)— no se contemplan como parte de la PAC, a pesar de su evidente relevancia para la agricultura de la UE y los nueve objetivos de la PAC.<sup>127</sup> Del mismo modo, mediante una distribución más equitativa del gasto de la PAC se podrían agilizar los siguientes elementos: las innovaciones sociales para ayudar a las nuevas incorporaciones y al acceso a la tierra (por ejemplo, las CSA, las nuevas formas de reducir los residuos, las incubadoras agrícolas, los fideicomisos de tierras de cultivo comunitarias), los derechos preferentes para los agricultores y agricultoras agroecológicas, la creación de un Observatorio de la Tierra, la ecologización real de la PAC y la igualdad de género en la agricultura.

La elevada carga de la deuda a causa de los precios de la tierra también puede socavar la eficacia de los pagos de la PAC.<sup>128</sup> Si el pago a los jóvenes agricultores y agricultoras en el marco del primer

pilar de la PAC —que concede una ayuda adicional durante los cinco primeros años— **se asignara por activo y por hectárea**, se daría un primer paso en la dirección correcta. Actualmente, muchos jóvenes agricultores y agricultoras se ven privados de este pago debido a la escasa dotación presupuestaria de los Estados miembros para este régimen y a la consiguiente falta de recursos.<sup>129</sup>

**La financiación del segundo pilar debería incrementarse para dar una ayuda específica para los jóvenes agricultores y agricultoras** y para las nuevas incorporaciones que se dediquen a la agroecología a pequeña escala. Del mismo modo, se debería incluir una asignación mensual que permita a estos jóvenes agricultores y agricultoras trabajar para obtener unos ingresos decentes. Asimismo, hay que conceder ventajas fiscales a los jóvenes agricultores y agricultoras y aplicar medidas que les permitan compartir los medios de producción, con el fin de crear pequeñas cooperativas locales de producción y transformación.

Las políticas deben aumentar la solidaridad intergeneracional y las acciones colectivas en las zonas rurales deben promoverse más a través de diferentes instrumentos de la PAC como LEADER,<sup>130</sup> las medidas de cooperación y las inversiones. En el marco de un enfoque de desarrollo ascendente y participativo, LEADER debe fomentar y permitir la participación de las pequeñas explotaciones y de grupos específicos (por ejemplo: mujeres, jóvenes), en lugar de limitarse a las entidades principales y establecidas. Los Estados miembros deben aumentar su apoyo, especialmente a los jóvenes agricultores y agricultoras innovadores, al proporcionar una gran cantidad de iniciativas en torno a la agricultura ecológica (agrosilvicultura, permacultura, microexplotaciones, etc.). Además, debe llevarse a cabo una revisión exhaustiva de las cargas financieras y burocráticas<sup>131</sup> impuestas a los pequeños agricultores para crear procedimientos administrativos más accesibles, fáciles de usar y menos pesados.

### **El papel de los Estados miembros**

La PAC reformada otorgará a los Estados miembros una mayor responsabilidad para configurar la aplicación de la misma a través de los Planes Estratégicos Nacionales.<sup>132</sup> Esto ofrece la oportunidad de aumentar la coherencia con otras políticas nacionales que afectan al relevo generacional y al acceso a la tierra. Sin embargo, esto también supone un riesgo enorme de reducir las ambiciones y continuar como hasta ahora si la CE no lo evalúa rigurosamente y lo contrasta con los objetivos de la Estrategia F2F.

**La Comisión solo debe aprobar Planes Estratégicos Nacionales que dejen de promover las explotaciones industriales y la sobreproducción para la exportación**, y que en su lugar se esfuercen por apoyar a los pequeños y medianos agricultores y agricultoras y a los modelos de agricultura campesina. Asimismo, sería igual de conveniente que se incluyesen disposiciones específicas para las mujeres agricultoras basadas principalmente en prácticas agroecológicas. Sin una reforma tan innovadora, la Estrategia F2F no será más que otra oportunidad perdida en un momento en el que está a punto de cerrarse la puerta que conduce a la transición que necesitamos.

#### **4.1.3 Innovaciones y digitalización**

La investigación y la innovación (I+D) pueden, en determinadas circunstancias, apoyar la transición

hacia sistemas alimentarios sostenibles, saludables e integradores y alcanzar los objetivos de la PAC, del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia F2F. «Food 2030 es el marco político de la UE en materia de I+D para transformar los sistemas alimentarios de manera que ofrezcan co-beneficios para la alimentación, el clima, la circularidad y las comunidades. Además, pretende alinear y hacer uso de las inversiones públicas y privadas en I+D relevantes para fortalecer el Espacio Europeo de Investigación».<sup>133</sup> Sin embargo, esto debería seguir un enfoque holístico y multidisciplinar que incluya procesos sociales, económicos, culturales, medioambientales y políticos. Además, debe tratar de tener un impacto positivo en la vida de los pequeños productores y productoras de alimentos, de los trabajadores y trabajadoras y de sus comunidades. **De la misma forma, debe basarse en las innovaciones actuales de los agricultores y agricultoras, puesto que incluyen prácticas y redes agroecológicas, nuevas formas de comunalidad y soluciones de economía solidaria.** Las políticas y la financiación integradas y a largo plazo deberían promover la agroecología y la innovación de los sistemas alimentarios a escala territorial y con un enfoque ascendente para abordar esta perspectiva (véase el capítulo 2). Los esfuerzos de digitalización deberían centrarse primero en proporcionar a las comunidades rurales mejores infraestructuras y servicios (como un acceso asequible y estable a Internet y al teléfono) para garantizar que la innovación se aplique de forma democrática.

A nivel de la UE y de la FAO, el término «innovación» se utiliza a menudo para referirse a las soluciones basadas en los principios de «intensificación agrícola sostenible» y también a los enfoques basados en la «agroecología». Este uso elimina las diferencias críticas entre estos enfoques.<sup>134</sup> La intensificación agrícola sostenible se centra fundamentalmente en la necesidad de aumentar la productividad. Además, esta se basa en el uso de tecnologías que requieren mucho capital, concretamente la digitalización (por ejemplo: la llamada «agricultura climáticamente inteligente», la «agricultura de precisión» y el uso de macrodatos y de la tecnología de cadena de bloques). La atención se centra en la creación de máquinas y sistemas que permitan a menos personas trabajar más superficie de tierra, lo que se considera una solución milagrosa. **Hay un escaso reconocimiento de los compromisos ambientales, sociales y económicos y de los impactos de tales tecnologías en las comunidades rurales.** La experiencia ha demostrado<sup>135</sup> que estas tecnologías refuerzan las tendencias hacia una producción intensiva y a gran escala basada en el monocultivo, aumentan la dependencia de los agricultores y agricultoras de las grandes empresas agrícolas industriales, impulsan la despoblación rural y requieren grandes cantidades de energía y materiales finitos para su producción y funcionamiento. De igual modo, estas ponen en peligro la capacidad de los pequeños productores y productoras de alimentos y de sus comunidades para producir y acceder a alimentos suficientes, variados y saludables en un entorno sostenible.

Por ejemplo: la digitalización, y la captación de una inmensa masa de datos e información que esta permite (también en el ámbito agrícola), está actualmente en manos de un puñado de empresas transnacionales que se resisten a cualquier tipo de control público.<sup>136</sup> En particular, la digitalización de la información específica de los recursos genéticos debería considerarse como recursos genéticos y tratarse como tal, de acuerdo con las normas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA).<sup>137</sup> Además, los procesos de digitalización relacionados con

la tierra (cartografía digital, registros y catastros digitales, transacciones de tierras digitalizadas, etc.) han demostrado tener un impacto concreto en la gobernanza de la tierra y los derechos de las personas y las comunidades. Estos pueden reproducir y ampliar las formas de despojo existentes, crear nuevas formas de exclusión y fomentar la aceleración del acaparamiento de tierras, la concentración de tierras y la industrialización de la agricultura.<sup>138</sup>

En cambio, las innovaciones, tecnologías y prácticas agroecológicas se basan en las dimensiones sociales, económicas, políticas y ecológicas, que se integran con los conocimientos y prácticas ancestrales y tradicionales de los/as campesinos/as, los pueblos indígenas y otros pequeños productores de alimentos. Además, estas son técnicamente viables, asequibles y política, social y culturalmente aceptables; del mismo modo, se adaptan localmente y son respetuosas con el medio ambiente. Los agricultores y agricultoras también pueden reflexionar y trabajar colectivamente para alcanzar la soberanía técnica y la autonomía mediante la cooperación mutua y la reapropiación de los conocimientos y el saber hacer.<sup>139</sup>

Así pues, aunque la tecnología y la innovación son fundamentales para la transformación del sistema alimentario, gran parte depende de la forma en la que se entienda y se aplique la tecnología y la digitalización. A medida que la UE impulsa intensamente la digitalización en el sector agrícola, esta debe asegurarse de que esto no suponga un riesgo de mayor pérdida de autonomía, pérdida de control de los datos, aumento de las deudas y disminución de los ingresos de los pequeños agricultores y agricultoras. Los agricultores y agricultoras deben ser reconocidos como productores de tecnología y no solo como usuarios. La innovación debe beneficiar a los/as productores/as de alimentos y a los/as consumidores/as, y no estar impulsada por los intereses de las empresas.

Las propuestas del Pacto Verde Europeo y la Estrategia F2F deben evaluar críticamente las posibilidades y los riesgos del desarrollo tecnológico y, además, identificar criterios claros sobre cómo la tecnología podría apoyar realmente los medios de subsistencia rurales y los sistemas alimentarios sostenibles. Del mismo modo, estas propuestas deben aceptar las innovaciones desarrolladas y propuestas por los pequeños agricultores y agricultoras y otras poblaciones rurales. Se considera urgente el desarrollo de procesos participativos sólidos para evaluar las innovaciones tecnológicas, unas innovaciones que permitan reafirmar el principio de precaución y aplicarlo sistemáticamente en relación con los sistemas alimentarios y agrícolas.

#### 4.1.4 Plan de acción ecológico

Dado que la Estrategia F2F establece el objetivo de que el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se cultiven de forma ecológica para 2030, la Comisión está desarrollando un plan de acción para impulsar la inversión y la innovación en la agricultura sostenible y aumentar la demanda de alimentos ecológicos. Sin embargo, las explotaciones agrícolas grandes o muy grandes que se pasen a la agricultura ecológica no aportarán el mismo tipo de beneficios medioambientales y sociales que proporcionan las explotaciones ecológicas de pequeña y mediana escala. Por lo tanto, las pequeñas y medianas explotaciones deben ser el elemento central del plan de acción ecológico. **Además, deben establecerse objetivos territoriales para que la producción ecológica esté bien distribuida por los países europeos, de forma que se ayude a relocalizar la producción de alimentos.** Por ejemplo, debe establecerse un plazo para que cada región alcance el objetivo del 25 %.

También es esencial que el plan de acción ecológico proporcione a la UE políticas sólidas y ambiciosas para la transferencia de tierras de cultivo ecológicas y para el apoyo a los jóvenes agricultores y agricultoras que deseen cultivar de forma ecológica. Para ello, se deben coordinar

a nivel de la UE y aplicarse en cada Estado miembro unas medidas políticas sólidas, que incluyan la educación y la formación agrícola y, lo que es aún más importante, el acceso a la tierra para la agricultura ecológica. Por lo tanto, sería aconsejable que el Observatorio de la Tierra de la UE que se ha propuesto (véase la sección 4.2.3 más adelante) supervise los avances hacia este objetivo.

---

Deben establecerse objetivos territoriales para que la producción ecológica esté bien distribuida por los países europeos.

## 4.2 Avanzar en las propuestas políticas: volver a iniciar un debate político y la necesidad de una Directiva de la Tierra de la UE

La cuestión de la tierra se ha convertido en un tema candente en la UE, ya que el debate político europeo sigue sometido a una ideología productivista: una ideología que se basa en que un mejor sistema alimentario es el que produce más cosechas con menos mano de obra. Al mismo tiempo, la CE y los Estados miembros conciben las cuatro libertades económicas como el horizonte inexpugnable de las reformas europeas, lo que impide que las políticas europeas aborden eficazmente la concentración de la tierra o promuevan de forma ambiciosa un sistema alimentario realmente justo y sostenible. La expansión de las explotaciones agrícolas sigue siendo un objetivo de la UE, las dificultades de los recién llegados y de los jóvenes agricultores y agricultoras para acceder a la tierra no se tratan lo suficiente y la cuestión de las inversiones en tierras sigue siendo abordada de forma parcial por la CE.

La CE afirma que la tierra es una «cuestión nacional» sobre la que no tiene competencia, a pesar de que las políticas europeas tienen numerosas implicaciones relacionadas con la tierra. **De hecho, en base a la letra e) del apartado 2 del art. 50 del TFUE, la UE puede establecer una legislación sobre la tierra. Además, la jurisprudencia del TJUE establece claramente que la tierra no es como otras mercancías y que las restricciones a la libre circulación son justificables por motivos de interés público superior** (aunque deben ser proporcionadas). De la misma forma, dicha jurisprudencia reconoce como legítimo el objetivo de evitar la especulación de la tierra y de preservar las formas tradicionales de agricultura (véase el recuadro 8).

En este contexto, la Estrategia F2F y el Pacto Verde Europeo en el que se fundamenta no tienen suficiente peso para influir en las políticas europeas. Lo vemos, por ejemplo, en el hecho de que las medidas adoptadas en la reforma de la PAC no parecen estar en consonancia con las ambiciones de estas estrategias, como hemos mostrado anteriormente. Es necesario un cambio de paradigma en cuestiones de tierra a todos los niveles. Dicho cambio podría basarse en las propuestas existentes de la sociedad civil.

#### 4.2.1 A nivel local y municipal



A nivel local y municipal, el cambio positivo ya está siendo impulsado por los propios agricultores y agricultoras, concretamente una nueva generación de agricultores y agricultoras que se interesan por las prácticas agrícolas regenerativas y la agroecología. Son sus habilidades, estrategias de inversión e ingenio los que se ponen al servicio de una agricultura de mayor escala humana y más conectada con la comunidad. Esto puede verse en la proliferación de nuevas empresas agrícolas y modelos de negocio que están surgiendo en toda Europa, como las cooperativas agrícolas, las explotaciones de los condados, las empresas conjuntas, los sitios de incubación y las explotaciones modelo, entre otros. Las autoridades locales disponen de una serie de medidas para fomentar esta nueva generación de agricultores y agricultoras y las nuevas formas de agricultura sostenible:

- Facilitar el **acceso al capital (inicial) y a las subvenciones para el desarrollo rural** a los pequeños agricultores y agricultoras, a los agricultores y agricultoras agroecológicos y a las nuevas incorporaciones a la agricultura. Estos fondos pueden proceder de centros educativos y de formación, bancos cooperativos, regímenes de subvenciones, presupuestos municipales u otras formas de patrocinio y apoyo.
- Iniciar procesos de **cartografía participativa de la tierra** (como en el País Vasco [España]) para identificar los patrones actuales de uso y distribución de la tierra con el fin de informar sobre los planes de ordenanza, zonificación y asignación de tierras. Estos pueden incluir criterios para el uso sostenible de la tierra y para el acceso prioritario a determinados agricultores y agricultoras y a sistemas agrícolas basados en la creación de empleo, la protección de la mano de obra, la gestión medioambiental, las oportunidades para los jóvenes o las mujeres agricultoras, etc.
- La creación de **fideicomisos de tierras y bancos de tierras públicos** que buscan sacar la tierra del mercado y cederla para un uso agrícola sostenible a largo plazo.
- Instaurar **mecanismos de control legal** que busquen promover un mayor control democrático de la tierra a nivel local, como el sistema SAFER en Francia y la disposición de «derecho a compra para las comunidades agrícolas» en Escocia.
- Trabajar con los **consejos locales de política alimentaria** con el fin de fortalecer los mercados territoriales para los pequeños agricultores y agricultoras ecológicos y agroecológicos. Esto puede incluir espacios determinados para los mercados de agricultores/as en las plazas de las ciudades, sistemas públicos de adquisición y distribución, y una variedad de apoyos para la horticultura, las CSA, la educación alimentaria, etc. Todo ello, se puede articular en las estrategias alimentarias locales.

#### 4.2.2 A nivel nacional



A nivel nacional, la política de la tierra puede albergar una serie de acciones legislativas para apoyar el acceso a la tierra para la agroecología. Fundamentalmente, esto incluye el desarrollo de una política nacional de la tierra, aunque no se limita solo a esto, ya que también se añaden los asuntos rurales, el desarrollo sostenible, la política fiscal, la gestión medioambiental y otros ámbitos. Más concretamente, los Estados pueden:

- Promulgar la **reforma agraria**: La experiencia de la ley de reforma agraria en Escocia de 2016 muestra que la reforma agraria en el contexto europeo no está descartada, especialmente cuando se observan altos grados de desigualdad de la tierra y otras barreras estructurales para el acceso a la misma.
- Aumentar la **protección de los arrendatarios**: Dado el aumento de los precios de la tierra en gran parte de Europa, muchos agricultores y agricultoras acceden a ella mediante acuerdos de arrendamiento. Las medidas para aumentar los derechos y las protecciones de los arrendatarios, como los incentivos fiscales (al igual que en el caso de Valonia [Bélgica]) o el control de los alquileres, los derechos preferentes y la concesión de arrendamientos a largo plazo para garantizar la seguridad de la tenencia, pueden ayudar a los agricultores arrendatarios a conseguir y mantener el acceso a la tierra.
- Además de la reforma agraria, hay una serie de medidas que los Estados pueden adoptar para fomentar la aparición de **estructuras agrarias sólidas**. Por ejemplo, en Francia, la ley sobre el «control de las estructuras agrarias» aporta una supervisión muy necesaria a las transferencias de tierras. Cualquier medida de este tipo debe ser revisada periódicamente para incluir una valoración honesta de sus defectos y lagunas. Esto incluye adaptarlas a las realidades de las finanzas globales en las que el control de la tierra se ejerce cada vez más mediante la transferencia de acciones en empresas agrícolas.
- Para evitar la especulación de la tierra se puede considerar la posibilidad de aplicar **impuestos sobre el valor de la tierra**. Estos pueden frenar el acaparamiento de tierras, el absentismo en la propiedad de la tierra o el hecho de que esta quede vacía y sin usar.
- Para evitar la concentración de la tierra pueden entrar en vigor **normativas antimonopolio y de divulgación financiera** con el fin de reducir las estrategias agresivas de acumulación de tierras por parte de entidades corporativas e inversores. Sin embargo, hasta la fecha rara vez se han utilizado en el caso de la tierra. Esto se debe a que experiencias recientes como el caso de la quiebra de la mayor explotación agrícola de Alemania, KTG Agrar, han aportado un nuevo enfoque a este tema.
- Para evitar el acaparamiento de tierras deberían promulgarse una serie de medidas anticorrupción y antifraude, como en Hungría, donde el uso de los llamados «contratos de bolsillo» se penalizó mediante una versión actualizada del código penal del país.

#### 4.2.3 A nivel europeo



El PE, en su informe de propia iniciativa sobre el estado de concentración de la tierra agrícola en la UE, también formuló recomendaciones que proporcionan una base clara para el desarrollo de un marco europeo de gobernanza de la tierra.<sup>140</sup> Estas propuestas parecen adecuadas para evitar el acaparamiento de tierras por parte de las grandes empresas, frenar la concentración de tierras y facilitar el acceso a las mismas a los pequeños agricultores y agricultoras y a las nuevas incorporaciones en el sector agrícola.

## ***Un Observatorio Europeo de la Tierra***

La primera exigencia del PE, la cual tiene nuestro apoyo, corresponde a la **creación de un Observatorio Europeo de la Tierra** (véase EU Soil Observatory<sup>141</sup> [Observatorio del Suelo de la UE]) para controlar las transacciones de tierras en la UE (incluyendo el impacto de las «negociaciones de acciones») y medir eficazmente el nivel de concentración de las tierras agrícolas.<sup>142</sup> Sus principales tareas serían registrar los precios y los alquileres de la tierra; estudiar el comportamiento de los terratenientes y arrendatarios en el mercado; identificar los cambios en el uso de la tierra y la pérdida de tierras agrícolas, y evaluar las prácticas en la fertilidad del suelo y de la erosión de la tierra.

Por consiguiente, el Observatorio de la Tierra de la UE actuaría como un organismo oficial público y de referencia para la recogida de datos fidedignos, unificados y auténticos sobre la tierra. La CE podría albergar este organismo, ya que desempeñaría un papel técnico, contribuiría a la recopilación de los datos pertinentes proporcionados por los Estados miembros y publicaría informes periódicos, públicos y de fácil acceso. Todo esto contribuirá a que sea una herramienta de gran interés social y político. Además, un comité consultivo que incluya a representantes de los/as productores/as y del sector agrícola podría participar en la definición del mandato, las prioridades y el análisis de los datos del Observatorio. En su constitución debería darse prioridad a las organizaciones de pequeños agricultores y agricultoras, puesto que son las más afectadas por la concentración de la tierra en la UE.

Dicho Observatorio debería permitir que se reconozca completamente la realidad del acaparamiento y la concentración de la tierra por parte de todas las instituciones de la UE y los Estados miembros. Asimismo, este podría funcionar como un sistema de alerta al señalar la presencia de tendencias importantes (y a veces alarmantes) relacionadas con la tenencia de la tierra en la UE. Además, estas tendencias deberían presentarse al PE y a los Estados miembros para ser analizadas con el fin de mejorar la gobernanza de la tierra en la UE.

Un **grupo de trabajo de alto nivel o una iniciativa de diálogo civil permanente entre la DG AGRI, la DG FISMA<sup>143</sup> y los representantes de las categorías más afectadas por el impacto de los cambios en el uso de la tierra** serían valiosas incorporaciones al Observatorio. El objetivo de este organismo sería proporcionar un análisis independiente y exhaustivo sobre el impacto de las políticas e informar sobre la elaboración de futuras políticas. Este grupo de trabajo debería reconocer diferentes tipos de sabiduría, incluidos los conocimientos tradicionales y las ciencias naturales y sociales a nivel académico revisadas por pares. Asimismo, debería estar dirigido por un comité directivo al que las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de campesinos/as puedan proponer a sus propios/as expertos/as. Un equipo de trabajo independiente llevaría a cabo el trabajo determinado por el comité directivo y consultaría a diferentes expertos/as, investigadores/as y organizaciones de su elección sobre el tema.<sup>144</sup>

## ***Una Directiva de la Tierra de la UE***

Como se menciona en la sección 3.2.2, la CE no ha respondido adecuadamente a la petición del PE de una mayor orientación sobre cómo regular los mercados de tierras agrícolas de conformidad con la legislación de la UE. La CE se ha limitado a recordar cómo los Estados pueden legislar de

acuerdo con las cuatro libertades económicas y, además, ha insinuado que la preservación de principios, así como la libertad de inversión, sigue siendo más importante que la preservación de las tierras agrícolas y los medios de subsistencia rurales sostenibles. Esta confirmación de la inacción de la CE no hará más que aumentar, a largo plazo, el conflicto sobre el uso de la tierra, tanto dentro de los Estados miembros, así como entre estos y las instituciones europeas.<sup>145</sup>

Por ejemplo, la Comunicación interpretativa de la CE del 18 de octubre de 2017 (véase el recuadro 8) solo aborda un aspecto específico de la adquisición de la tierra: la inversión transfronteriza en tierras agrícolas. Esto es solo una parte del problema, ya que la concentración de la tierra es sobre todo un asunto interno en los Estados miembros. Este enfoque sugiere que el predominio de las libertades económicas impide cuestionar la naturaleza de las inversiones y sus implicaciones para el funcionamiento de los sistemas agrarios, el empleo, la biodiversidad agrícola o el bienestar de los consumidores.

Además, la Comunicación de la Comisión no resuelve los conflictos entre los diferentes marcos jurídicos existentes en la UE. Actualmente, las constituciones de varios Estados miembros regulan y protegen expresamente el uso de las tierras agrícolas mientras que otras no lo hacen. En términos jurídicos, esto hace que la necesidad de proteger las tierras agrícolas sea más importante que la libre circulación de capitales e incluso la libertad de establecimiento en estos países, puesto que se crea un conflicto permanente entre el marco jurídico constitucional de algunos países y el marco normativo europeo. Por tanto, parece que existe un vacío legal fundamental para las cuestiones relacionadas con la tierra, ligado a la falta de objetivos claros de la política pública de la UE en este ámbito. Así pues, este vacío legal debe ser resuelto.

---

La política agraria de la UE necesita un marco legislativo coherente, eficaz y transparente que sea válido en todos los Estados miembros.

Por lo tanto, reiteramos la petición del PE para que **se revise la gobernanza de la tierra en toda la UE y para que se establezcan objetivos claros de política pública sobre la tierra. La política agraria de la UE necesita un marco legislativo coherente, eficaz y transparente que sea válido en todos los Estados miembros.** Este debe contener obligaciones y restricciones claras que puedan influir en las políticas sectoriales de la UE, así como en la gobernanza de la tierra en los Estados miembros. Este marco general podría convertirse en una directiva, ya que esta permitiría coordinar la actuación de los Estados miembros en materia de protección de las tierras agrícolas, así como adaptar los principios y estructuras generales para la protección de las tierras y su uso sostenible de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En la actualidad, encontramos bases legales para llevarla a cabo. Entre ellas podemos citar la Directiva del Agua que, en el año 2000, creó un marco para la gestión comunitaria de este recurso y lo consideró un patrimonio común, y no una mercancía más.<sup>146</sup> Aunque esta directiva no se ha aplicado completamente en los Estados miembros, ha permitido mejorar la gobernanza del agua en los países de Europa del Este; sobre todo, en la cuenca del Danubio. Una directiva proporciona una base legal para que las comunidades locales puedan influir en sus gobiernos nacionales. Por lo tanto, una directiva para la gobernanza de la tierra sería una herramienta legal importante para quienes luchan por la protección de la tierra en la UE.

También debería desarrollarse y aplicarse un marco europeo para la tenencia de la tierra que cumpla íntegramente las Directrices de Tenencia y el UNDROP (véase el recuadro 9). Estas Directrices, respaldadas por la UE en 2012, aclaran que los Estados deben regular la tenencia de acuerdo con los principios más favorables a la agroecología y proteger al mismo tiempo la tierra y los derechos humanos de los pequeños agricultores y agricultoras y de las comunidades, en el contexto de las inversiones en la tierra. En teoría, la UE y los Estados miembros no pueden ignorar o menospreciar estas normas a la hora de definir o aplicar documentos y políticas. El UNDROP, adoptado en 2018, representa el desarrollo de normas jurídicas internacionales y refleja el compromiso de los Estados de respetar y proteger los derechos de los campesinos y otras personas que viven en las zonas rurales. Por lo tanto, una directiva debería pedir a los Estados miembros que apliquen estas Directrices íntegramente, aunque se les otorgue la responsabilidad de decidir cómo trasponerlas e impliquen a las organizaciones de pequeños agricultores en este proceso.

Además, una directiva debería priorizar el uso de la tierra para la alimentación y no para la producción de agrocombustibles, usos comerciales o energéticos, industrias extractivas, sector del ocio o megaproyectos innecesarios. En general, el acceso a la tierra, sobre todo a la infrutilizada, debe darse preferentemente a quienes la cultivan (o quieren cultivarla) de forma social y ecológicamente aceptable, así como a las generaciones más jóvenes de agricultores/as. Las cuestiones principales a tener en cuenta son:

- La **integración de la igualdad y la equidad de género** (en la composición por edad, la condición social, los niveles educativos, el empleo y otras oportunidades económicas, y la participación en la toma de decisiones) en las zonas rurales debería ser una obligación **respecto al diseño y a la aplicación de las estrategias, de los programas y de los proyectos de desarrollo rural**.<sup>147</sup> Además, se ha identificado y dado visibilidad a un mayor porcentaje de nuevas agricultoras que se involucran más en sistemas agroecológicos que en sistemas agrícolas convencionales. Sin embargo, todavía quedan muchos progresos por hacer.
- Incorporar un modelo de administración de la tierra, de soberanía alimentaria y de agricultura agroecológica en el **Pacto Verde Europeo y en la Estrategia F2F**, y comprender que son pilares importantes de cualquier estrategia seria para combatir el cambio climático y construir un sistema alimentario resistente.
- Impulsar el compromiso con la sostenibilidad recogido en el Pacto Verde Europeo y la Estrategia F2F a través de las propuestas actuales de la nueva **Política Agrícola Común**. Por ejemplo, esto podría llevarse a cabo de dos formas: en primer lugar, al dirigir los regímenes ecológicos recién establecidos hacia un apoyo directo a las prácticas agrícolas sostenibles. Y en segundo lugar, al examinar de cerca los Planes Estratégicos Nacionales de los Estados, de acuerdo con una serie de criterios claros que den prioridad al apoyo a los pequeños y medianos agricultores, a la agroecología campesina, a las mujeres agricultoras y a los aspirantes a agricultor/nuevas incorporaciones.

El cambio de paradigma que pedimos abarca un enfoque social de la tierra y debe situar los derechos humanos y la agroecología en el centro. Para los campesinos y campesinas y otros productores y productoras de alimentos a pequeña escala, así como para el movimiento de

soberanía alimentaria, la tierra no es simplemente una mercancía que puede comercializarse en un mercado. La tierra es prácticamente un recurso no renovable que constituye la base de los medios de subsistencia, los territorios, las culturas, las tradiciones y las interacciones de las personas con la naturaleza y el medio ambiente. También es la forma de vida de los campesinos, un recurso natural cuyo valor no es solo económico, sino cultural. Seguir tratando la tierra como una mercancía o un producto financiero pone en peligro a las sociedades agrarias, que corren el riesgo de ser comercializadas al igual que la tierra en la que echan raíces.

Mientras tanto, un próspero ecosistema de alternativas políticas está arraigando en toda Europa. Los legisladores en toda Europa tienen la capacidad y oportunidad de apoyar una visión nueva y transformadora, que va desde los agricultores y agricultoras individuales y las innovaciones a nivel comunitario, pasando por las autoridades locales y los proyectos regionales para mantener sistemas alimentarios resistentes y sostenibles construidos en torno a explotaciones agroecológicas a pequeña escala, hasta un número cada vez mayor de propuestas para una verdadera transformación a nivel nacional y de la UE.



Reportage La Durette ©TDL-Sandrine Mulas

## Glosario

**Agroecología:** Como ciencia, la agroecología es: (i) el estudio holístico de la ecología de todo el sistema alimentario; (ii) el uso de los principios y medios de la ecología para diseñar sistemas alimentarios más sostenibles; (iii) la integración de la investigación, la educación, la acción y el cambio para la sostenibilidad ecológica, económica y social.

Las prácticas agroecológicas aprovechan y regeneran los sistemas y procesos naturales para construir agroecosistemas más sostenibles y productivos.

Como movimiento social, la agroecología pretende transformar el sistema alimentario industrial y construir sistemas alimentarios que refuercen la viabilidad económica de las zonas rurales mediante cadenas de suministro de alimentos cortas y una producción de alimentos justa y segura. Asimismo, apoya la producción diversa de alimentos de los pequeños agricultores y agricultoras, las comunidades rurales, la soberanía alimentaria, los conocimientos locales, la justicia social, la identidad y la cultura locales y los derechos indígenas.<sup>148</sup>

**Bienes comunes:** Al enfocar la tierra como un bien común, los autores del informe se refieren a la idea de que la tierra es un recurso natural, accesible para todos los miembros de la sociedad y que debe gestionarse para el bien común; sin embargo, la definición de bien común es compleja<sup>149</sup>. Como se explica a lo largo del informe y teniendo en cuenta la crisis climática, los pequeños agricultores y agricultoras, en colaboración con las comunidades locales, son los más indicados para definir el «bien común» en lo referente al uso de las tierras agrícolas. En algunos países, la tierra se define legalmente como «tierra común» y es propiedad de uno o varios individuos, aunque otras personas tienen también derechos legales comunes sobre ella,

tales como permitir el pastoreo del ganado u otras actividades agrícolas.

**Agricultura con Apoyo Comunitario (CSA por sus siglas en inglés):** La CSA es una asociación directa entre un grupo de consumidores/as y un/a productor/a o productores/as en la que los riesgos, las responsabilidades y las recompensas de las actividades agrícolas se comparten mediante acuerdos vinculantes a largo plazo. Las CSA, que suelen funcionar a pequeña escala y a nivel local, tienen como objetivo proporcionar alimentos de calidad producidos de forma agroecológica. Uno de los principios básicos de las CSA es el pago por adelantado de las acciones que compran los miembros como forma de apoyar al/la productor/a o productores/as y ofrecerles unos ingresos garantizados para toda la temporada.<sup>150</sup>

**Relevo generacional:** El proceso por el que nuevos agricultores y agricultoras se incorporan a la agricultura, y en el que los agricultores y agricultoras que desean jubilarse tienen opciones decentes y dignas para hacerlo. La renovación generacional puede referirse a los jóvenes agricultores y agricultoras (que pueden ser o no hijos de agricultores/as) que se incorporan al sector agrícola. También puede referirse a los emigrantes, ya sean transfronterizos o procedentes de zonas urbanas cercanas, que se dedican a la agricultura. El relevo generacional implica tanto la gestión de las explotaciones como la mano de obra agrícola, con el fin de que existan vías para que los trabajadores y trabajadoras se conviertan en propietarios o gestores de sus propias explotaciones cuando así lo deseen.

**Agricultura a pequeña escala y agricultura campesina:** Para abreviar, en el informe se han utilizado los términos «agricultura a pequeña escala» y «agricultura campesina» para describir la visión de los autores sobre los sistemas agrícolas agroecológicos que se basan en la soberanía alimentaria y respetan el medio

ambiente, así como los derechos sociales y humanos de todas las personas que participan en el sistema alimentario —en particular, los establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales—.

**Financiarización:** La financiarización se refiere al proceso mediante el cual la economía real se subordina a la economía financiera o a la creciente penetración del capital financiero en la vida cotidiana. A través de la financiarización, cada vez más ámbitos de la vida de las personas se vinculan a las inversiones (que suelen ser internacionales) y, generalmente, esto se lleva a cabo a través de complejos instrumentos financieros.<sup>151 152</sup> La financiarización de la tierra considera la tierra como un activo financiero, puesto que la desvincula de sus fines productivos y comunales, y acelera los procesos de adquisición de tierras. Esto ha desempeñado un papel decisivo tanto en el acaparamiento como en la concentración de tierras en todo el continente, que se ha agravado debido al beneficio financiero que ofrecen las subvenciones de la PAC disociadas y basadas en la hectárea.

**Acaparamiento de tierras:** El acaparamiento de tierras es el control (ya sea a través de la propiedad, el arrendamiento, la concesión, los contratos, las cuotas o el poder general) de unas cantidades de tierra mayores de lo habitual a nivel local por parte de cualquier persona o entidad (pública o privada, extranjera o nacional) a través de cualquier medio (ya sea legal o ilegal) con fines de especulación, extracción, control de recursos o mercantilización a expensas de los campesinos y campesinas, la agroecología, la administración de la tierra, la soberanía alimentaria y los derechos humanos.<sup>153</sup>

**Concentración de la tierra:** La concentración de la tierra se refiere a la concentración de grandes áreas de tierra en manos de menos

individuos que son cada vez más poderosos. Se trata de una tendencia generalizada y a largo plazo en la UE, que se está produciendo a un ritmo alarmante y que debilita los medios de subsistencia rurales y los sistemas alimentarios sostenibles y saludables. La concentración de la tierra se ha visto incrementada por la concentración de las subvenciones de la Política Agrícola Común (PAC) en manos de un número cada vez mayor de propiedades<sup>154</sup>. Los pagos actuales, basados en la superficie, benefician a los grandes productores y productoras de productos básicos, por lo que se elevan los precios de la tierra,<sup>155</sup> se fomenta la concentración de la misma y se dificulta el acceso a la tierra por parte de las nuevas incorporaciones a la agricultura.<sup>156</sup>

**Artificialización de la tierra:** Consiste en utilizar tierras agrícolas para usos no agrícolas, ya que, de esta forma, se puede permitir a los especuladores obtener beneficios extraordinarios. Este proceso está reduciendo el número de tierras de cultivo en Europa: casi la mitad de las tierras usadas en los últimos años (principalmente para el desarrollo urbano) se han obtenido a costa de las tierras de cultivo y los cultivos permanentes.<sup>157</sup>

**Soberanía alimentaria frente a seguridad alimentaria:** Por una parte, la seguridad alimentaria se define como el medio por el que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que satisfagan sus preferencias alimentarias y dietéticas para llevar una vida activa y saludable.<sup>158</sup> Por otra parte, la soberanía alimentaria garantiza el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos con métodos ecológicamente sanos y sostenibles, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas. Se trata de un proceso que busca la solidaridad, no la competencia, y la construcción de un mundo más justo desde el principio.

# Notas al final

1. A los efectos de este informe, los términos «agricultores a pequeña escala», «agricultores campesinos» y «pequeños agricultores campesinos» se utilizarán indistintamente. Véase el glosario para la definición de estos términos
2. Consulte los términos en morado en el Glosario que encontrará al final del documento.
3. Eurostat (2020) 'Urban and rural living in the EU'. Products Eurostat News. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20200207-1>.
4. En general, el empleo agrícola en la UE ha disminuido de manera constante durante décadas y ha pasado de 13,1 millones de unidades de trabajo anuales en 2003 a 9,1 millones de unidades de trabajo anuales en 2018 en la UE-27, lo que representa una impresionante disminución del 30% en los últimos quince años. Véase Schuh et al. (2019) The EU farming employment: current challenges and future prospects. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL\\_STU\(2019\)629209\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL_STU(2019)629209_EN.pdf), pg 9.
5. El número de explotaciones pequeñas y medianas ha disminuido, mientras que el número de grandes explotaciones (más de 100 hectáreas) ha aumentado. Entre 2003 y 2015, desaparecieron 4,2 millones de explotaciones en toda la UE, el 85 % de las cuales eran pequeñas explotaciones de menos de 5 hectáreas. Fuente: Eurostat (2018) Farms and farmland in the European Union – statistics. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farms\\_and\\_farmland\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_-\\_statistics#The\\_evolution\\_of\\_farms\\_and\\_farmland\\_from\\_2005\\_to\\_2016](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#The_evolution_of_farms_and_farmland_from_2005_to_2016)
6. En 2013, solo el 6 % de los agricultores de la UE tenía menos de 35 años. Fuente: European Commission (2015) EU Farm and Farmers in 2013: An Update. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-farm-economics-brief-09\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-farm-economics-brief-09_en.pdf).
7. ECVC (2019) Sowing injustice, harvesting despair: abuse and exploitation of foreign agricultural workers. The role of intermediation schemes. Disponible en: [https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2019/11/EN2.1\\_lowres.pdf](https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2019/11/EN2.1_lowres.pdf).
8. Kopitke, P.M., Menzies N.W., Wang, P., McKenna, B.A. and Lombi, E. (2019) Soil and the intensification of agriculture for global food security. Environment international, vol. 132, p. 105078.
9. Nyéléni Europa y Asia Central (2020) Tu tierra, mi tierra, nuestra tierra: Estrategias de base para preservar las tierras de cultivo y el acceso a la tierra para la agricultura campesina y la agroecología. Disponible en: [https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2020/05/ES-Your\\_Land\\_My\\_Land\\_Our\\_Land1.pdf](https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2020/05/ES-Your_Land_My_Land_Our_Land1.pdf).
10. Vea la definición de «acaparamiento de tierras» de ECVC en ECVC (2016) "How do we define Land Grabbing?". 23 Nov. Disponible en: <https://www.eurovia.org/how-do-we-define-land-grabbing/>.
11. Kay, S., Peuch, J. and Franco, J. (2015) Extent of Farmland Grabbing in the EU. Study for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development. Bruselas: Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)
12. Kay, S. (2016) Acaparamiento y concentración de tierras en Europa. Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicacion/acaparamiento-y-concentracion-de-tierras-en-europa>.
13. Dale-Harris, L. and Semeniuc, S. (2016). Land Grabbing in the EU: How Rabobank is Profiting of Theft and Abuse in Romania. European Press prize. Disponible en: <https://www.europeanpressprize.com/article/land-grabbing-in-the-eu-how-rabobank-is-profiting-of-theft-and-abuse-in-romania/>.
14. Fasani, F., Mazza, J.A. (2020) Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. EUR 30225 EN, ISBN 978-92-76-18958-9, doi:10.2760/316665, JRC120730; Ver también, Huet, N. (2020) COVID-19 outbreaks in German slaughterhouses expose grim working conditions in meat industry, EuroNews. Disponible en: <https://www.euronews.com/2020/05/12/covid-19-outbreaks-in-german-slaughterhouses-expose-grim-working-conditions-in-meat-indust>.
15. van der Ploeg, J.D. (2020) Growing back stronger. Choosing resilient food systems in the wake of Covid-19. Amsterdam. Transnational Institute. Disponible en: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/web\\_growing\\_back\\_stronger\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/web_growing_back_stronger_final.pdf); La Via Campesina (2020) 'Negligence, injustice, and insensitivity – Peasant situation under coronavirus crisis'. 22 Nov. Disponible en: <https://viacampesina.org/en/negligence-injustice-and-insensitivity-peasant-situation-under-coronavirus-crisis/>; ECVC (2020) 'Here and ready: the value of peasant agriculture in the context of COVID-19'. 26 Mar. Disponible en: <https://www.eurovia.org/here-and-ready-the-value-of-peasant-agriculture-in-the-context-of-covid-19/>.
16. ECVC (2020) Una ley de reforma agraria antidemocrática amenaza el acceso de los campesinos a la tierra en Ucrania. Disponible en: <https://www.eurovia.org/es/una-ley-de-reforma-agraria-antidemocratica-amenaza-el-acceso-de-los-campesinos-a-la-tierra-en-ucrania/>.
17. Vea los ejemplos mencionados en estos informes: ECVC (2020) 'COVID19: Latest information and updates'. 5 Nov. Disponible en: <https://www.eurovia.org/covid-19-latest-information-and-updates/>; URGENCI (2021). Enacting Resilience: the response of Local Solidarity-based Partnerships for Agroecology to the Covid-19 crisis. Disponible en: <https://urgenci.net/enacting-resilience-the-response-of-lspa-to-the-covid-19-crisis/>; FIAN (2020) Monitoring report on the right to food and nutrition during COVID-19. Disponible en: [https://www.fian.org/files/Covid\\_Monitoring\\_Report\\_Template\\_EN.pdf](https://www.fian.org/files/Covid_Monitoring_Report_Template_EN.pdf); CSM (2020) Voices from the ground: from COVID-19 to radical transformation of our food systems. Disponible en: [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/EN-COVID\\_FULL\\_REPORT-2020.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/EN-COVID_FULL_REPORT-2020.pdf).
18. Backes, S. et al (2018) La democracia no está en venta: La lucha por la soberanía alimentaria en Grecia en la era de la austeridad. Amsterdam: Transnational Institute, FIAN, and Agroecopolis. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicacion/la-democracia-no-esta-en-venta>.
19. Andersen, B.H. (2016) Bioenergy in the EU. Amsterdam. Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/en/publication/bioenergy-in-the-eu>; GRAIN (2013) 'Land grabbing for biofuels must stop'. 21 Feb. Disponible en: <https://www.grain.org/article/entries/4653-land-grabbing-for-biofuels-must-stop>; FoEE (2010) Africa: up for grabs - The scale and impact of land grabbing for agrofuels. Friends of the Earth Europe. Disponible en: [https://www.foeeurope.org/agrofuels/FoEE\\_Africa\\_up](https://www.foeeurope.org/agrofuels/FoEE_Africa_up)

- [for\\_grabs\\_2010.pdf](#).
20. FoEE (2013) Lithium. Factsheet. Friends of the Earth Europe. [https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/13\\_factsheet-lithium-gb.pdf](https://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/13_factsheet-lithium-gb.pdf); Katwala, A. (2018) 'The spiralling environmental cost of our lithium battery addiction'. Wired. 5 Aug. Disponible en: <https://www.wired.co.uk/article/lithium-batteries-environment-impact>.
  21. Schaart, E. (2019) 'The Netherlands struggles with nitrogen headache'. Politico. 2 Oct. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/netherlands-nitrogen-headache-pollution/>.
  22. ECVC (2018) New Entrants. Disponible en: <https://www.eurovia.org/main-issue/new-entrants/>; ECVC (2019) ECVC 1st LGBTIQ Meeting: Building Spaces for Sexual and Gender Diversity in European Agricultural Trade Unionism. 19 Jun. Disponible en: <https://www.eurovia.org/ecvc-1st-lgbtqi-meeting-building-spaces-for-sexual-and-gender-diversity-in-european-agricultural-trade-unionism/>; Ver también estas dos iniciativas: Land In Our Name in the UK (<https://landinournames.community/>) y World March of Women across Europe (<https://marchmondiale.org/index.php/europe/>).
  23. IPES Food (2019) Towards a Common Food Policy for the European Union: The Policy Reform and Realignment that is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. Disponible en: [http://imgw/upload/files/CFP\\_FullReport.pdf](http://imgw/upload/files/CFP_FullReport.pdf).
  24. EIP-AGRI Focus Group (2016) New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. European Innovation Partnership. Brussels. Disponible en: [https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/eip-agri\\_fg\\_new\\_entrants\\_final\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/eip-agri_fg_new_entrants_final_report_2016_en.pdf); Access to Land (2018). Europe's new farmers. Innovative ways to enter farming and access land. Available at: <https://www.accesstoland.eu/Access-to-land-for-new-entrants>. También: [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri\\_fg\\_new\\_entrants\\_final\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_fg_new_entrants_final_report_2016_en.pdf).
  25. Obtenido de: Parlamento Europeo (2019) The professional status of rural women in the EU. Study. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608868/IPOL\\_STU\(2019\)608868\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608868/IPOL_STU(2019)608868_EN.pdf).
  26. Scoones, I. et al. (2018) 'Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism'. The Journal of Peasant Studies 45, no. 1: 1-20.; Hayes, B. et al. (2017) On "shrinking space": a framing paper. Amsterdam. Transnational Institute. Available at: <https://www.tni.org/en/publication/on-shrinking-space>; Scoones, I. (2010) 'Rural support for authoritarian populism is strong – but another way is possible'. Bliss. 29 Jan. Disponible en: <https://issblog.nl/tag/emancipatory-rural-politics-initiative/>.
  27. Altieri, M. and Koohafkan, P. (2008) Enduring farms: climate change, smallholders and traditional farming communities. This World Network. Penang. Disponible en: [http://www.fao.org/docs/eims/upload/288618/Enduring\\_Farms.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/288618/Enduring_Farms.pdf).
  28. La Via Campesina (2007) 'Small scale sustainable farmers are cooling down the earth'. 9 Nov. Disponible en: <https://viacampesina.org/en/small-scale-sustainable-farmers-are-cooling-down-the-earth/>; Intergovernmental Panel on Climate Change (2020). Climate Change and Land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/srccl/>; GRAIN (2014) 'Hungry for land: small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland'. 28 May. Available at: <https://www.grain.org/article/entries/4929-hungry-for-land-small-farmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland#sdfnote6sym>.
  29. while farm managers younger than 40 years old accounted for about 10 % on farms with only family workers, 17 % in non-family farms. La Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas de Eurostat de 2016 muestra que más de un tercio de los jefes de explotaciones agrícolas de la antigua UE-28 tenían 65 años o más y que más de la mitad se jubilará en un plazo de 10 años, mientras que los jefes de explotación menores de 40 años representaban en torno al 10 % en las explotaciones cultivadas por familias y el 17 % en las que trabajan otras personas. Fuente: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture\\_statistics\\_-\\_family\\_farming\\_in\\_the\\_EU&oldid=467588#Farm\\_managers\\_by\\_age](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture_statistics_-_family_farming_in_the_EU&oldid=467588#Farm_managers_by_age).
  30. Véase por ejemplo: Access to Land (2018), op. cit.
  31. Access to Land (n/a) Managing land as commons. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/-/Managing-land-as-commons->.
  32. Véase por ejemplo: Access to Land network, available at <http://www.accesstoland.eu/>; and Nyéléni ECA (2020), op. cit.
  33. Consulte ejemplos completos en Nyéléni ECA (2020), op. cit. Véase también: Hands on the Land (2016) Access to Land for Farmers in the EU: Conference Report. Disponible en: [https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/conference\\_report\\_-\\_access\\_to\\_land\\_in\\_europe.pdf](https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/conference_report_-_access_to_land_in_europe.pdf).
  34. Nyéléni ECA (2020), op. cit.
  35. Para más información detallada sobre los casos estudiados en esta sección, por favor consulte: Nyéléni ECA (2020), op. cit.; AEIAR (2016) Status of agricultural land market regulation in Europe: Policies and instruments. Bruselas. Disponible en: [http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation\\_policies-and-instruments-v-def2.pdf](http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation_policies-and-instruments-v-def2.pdf).
  36. Por ejemplo, véase el proyecto de investigación y el libro que recoge sus conclusiones, de Andy Wightman titulado 'Who Owns Scotland?' en: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-47963208>.
  37. En el catastro francés, por ejemplo, es posible acceder públicamente a planos gráficos de los límites de las parcelas. Sin embargo, este sistema no proporciona detalles sobre la propiedad, evitando que se pueda hacer un seguimiento eficaz de la concentración de la propiedad. En comparación, el sistema irlandés de Registro de la Propiedad y Escrituras sí proporciona esta información, permitiendo una mejor identificación de los patrones de propiedad de la tierra.
  38. Las personas que adquieren tierras de cultivo deben comprometerse a cultivarlas ellos mismos. Véase AEIAR (2016), op. cit.
  39. AEIAR (2016) Status of agricultural land market. op. cit.
  40. Mertz, G. La régulation de la taille des exploitations agricoles : « le contrôle des structures », aGter, 2010 Disponible en: [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-138.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-138.html).
  41. Access to Land (2018), op. cit., p 8.

42. Access to Land (n/a) Policy environment. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/Policy-Environment>.
43. Véase la siguiente publicación para profundizar en la situación en Países Bajos: <https://longreads.tni.org/a-living-countryside>.
44. La Ley Federal de Tierras Rurales (LDFR) establece que el comprador debe cultivar él mismo las tierras adquiridas y acreditar su formación agrícola. Véase LDFR: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/1410\\_1410\\_1410/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/1410_1410_1410/fr).
45. FIAN (2019) Le Gouvernement wallon a adopté la réforme du bail à ferme. Disponible en: <https://www.fian.be/Le-Gouvernement-wallon-a-adopte-la-reforme-du-bail-a-ferme?lang=fr>
46. Korthals Altes, W. and De Wolff, H. (2020) Report on legal and policy arrangements in 28 member states. Ruralization Grant Agreement No.817642, p.42.
47. Ibid.
48. Cuando los países de Europa del Este entraron en la UE en la década de 2000, existían importantes diferencias en los precios del suelo con respecto a los países occidentales. Para evitar una oleada de adquisiciones de grandes extensiones de tierra por parte de inversores extranjeros en aquel momento, la UE concedió un periodo de transición durante el cual se podían mantener las leyes que restringían la propiedad de la tierra no doméstica, a pesar de que con ello se restringía la libre circulación de capitales.
49. Kay, S. (2016), op. cit.; Véase también el caso de Ucrania como ejemplo: Amosov, M. (n.d.) The land question: land concentration and the agricultural land moratorium in Ukraine. Amsterdam. Transnational Institute. Available at: <https://longreads.tni.org/the-land-question-ukraine>.
50. Verdery, K. (1994) The Elasticity of Land: Problems of Property Restitution in Transylvania. Slavic Review. V ol. 53, No. 4, pp. 1071-1109.
51. Van der Ploeg, J.D. (2020), op cit.
52. Véase Nyéléni ECA (2020), op. cit. p.56.
53. Hall, A. (2019) Land justice and the uncomfortable issue of race. Red Pepper. 10 de octubre. Disponible en: <https://www.redpepper.org.uk/black-and-green/>.
54. Para un análisis detallado de las SAFER, véase Access to Land (n/d) Unique land agencies: the SAFERs. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/Unique-land-agencies-the-SAFERs>.
55. Véase, por ejemplo, el caso alemán de KTG Agrar, en el que se evitaron los derechos preferencia al organizar las transferencias de tierras mediante la venta de acciones, Courleux, F. (2018) "In Germany, the bankruptcy of the largest agricultural firm revives the debate on the regulation of land". Agriculture-Strategies. 19 de marzo. Disponible en: <https://www.agriculture-strategies.eu/en/2018/03/in-germany-the-bankruptcy-of-the-largest-agricultural-firm-revives-the-debate-on-the-regulation-of-land/>.
56. En Alemania, por ejemplo, las ventas pueden ser rechazadas cuando «lleven a una mala distribución de la tierra» (normalmente se considera que es el caso cuando se vende a una persona no agricultora o cuando el precio de venta supera el precio normal del mercado en más del 50 % (20 % en Baden- Württemberg). Para más detalles, véase AEIAR (2016), op. cit.
57. Nyéléni ECA (2020), op. cit. pp. 44-47.
58. Para una explicación más exhaustiva véase: Access to Land Network (2017) Local authorities' role to secure access to land for farmers. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/Local-authorities-role-to-secure-access-to-land-for-farmers>. Para otros estudios de casos y ejemplos, véase Nyéléni ECA (2020), op. cit.
59. Véase también "Land Rights and Responsibilities statement contained within the Land Reform (Scotland) Act 2016": <https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/18/section/1/enacted>.
60. The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 shall help to empower community bodies through the ownership or control of land and buildings, and by strengthening their voices in decisions about public services. See Scottish Government (2017) Community Empowerment (Scotland) Act: summary. Disponible en: [https://www.gov.scot/publications/community-empowerment-scotland-act-summary/#:-:text=The%20Community%20Empowerment%20\(Scotland\)%20Act,in%20decisions%20about%20public%20services.&text=The%20Bill%20was%20passed%20by%20the%20Scottish%20Parliament%20on%2017%20June%202015](https://www.gov.scot/publications/community-empowerment-scotland-act-summary/#:-:text=The%20Community%20Empowerment%20(Scotland)%20Act,in%20decisions%20about%20public%20services.&text=The%20Bill%20was%20passed%20by%20the%20Scottish%20Parliament%20on%2017%20June%202015).
61. Scottish Government, Environment and Forestry Directorate (2018). Engaging communities in decisions relating to land: guidance. Disponible en: <https://www.gov.scot/publications/guidance-engaging-communities-decisions-relating-land/>.
62. Hunter, J., Peacock, P., Wightman, A., y Foxley, M. (n./d.), 432:50 Towards a comprehensive land reform for Scotland, A briefing paper for the House of Commons Scottish Affairs Committee. Disponible en: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/scottish-affairs/432-Land-Reform-Paper.pdf>.
63. Korthals Altes, W. y De Wolff, H. (2020). op. cit. p. 37.
64. AEIAR (2016), op. cit., p.17.
65. Graham, K., Shrubsole, G., Wheatley, H. y Swade, K. (2019) Reviving County Farms. CPRE. Disponible en: [https://www.cpre.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/December-2019\\_Reviving-county-farms.pdf](https://www.cpre.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/December-2019_Reviving-county-farms.pdf).
66. Defra (noviembre de 2020) The Path to Sustainable Farming: An Agricultural Transition Plan 2021 to 2024. p. 54. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/954283/agricultural-transition-plan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/954283/agricultural-transition-plan.pdf).
67. Véase The Green Heart of Holland en <https://www.groenehart.nl>.
68. Korthals Altes, W. y De Wolff, H. (2020). op. cit. p. 26.
69. Nyéléni ECA (2020), op. cit. - pp. 97-99.
70. Backes, S. et al. (2018), op. cit.
71. Causse Aigoual Cévennes (n/d) Le pacte pastoral : maintenons les activités et l'identité pastorales du territoire ! Disponible en: <https://caussesaignoualcevennes.fr/competences/pacte-pastoral/>.
72. Sutcliffe, L., Paulini, I., Jones, G., Marggraf, R., y Page, N. (2013) Pastoral commons use in Romania and the role of the Common Agricultural Policy. International Journal of the Commons, 7(1); Véase también: Mantescu, L (2009) When Globalization Meets Postsocialism- Community-based Institutions for Managing Forest Commons and the Internationalization of Timber Market in Romania. 2009.
73. Nyéléni ECA (2020), op. cit., p. 56.
74. La red de acceso a la tierra reúne a organizaciones de

- base de toda Europa para compartir experiencias y promover la importancia del acceso a la tierra para la transición agroecológica y el relevo generacional. Creada en 2012, funciona como una red informal de unas 15 organizaciones. <https://www.accesstoland.eu/Our-network>.
75. Hands on the Land (2016), op. cit.
  76. SDG Watch Europe (2019) Who is paying the bill? (Negative) Impacts of EU policies and practices in the world. Disponible en: <https://www.sdgwatcheurope.org/who-is-paying-the-bill/>.
  77. Como ejemplo, véase Selem, G., Apuzzo, M. y Novak, B. (2019) "The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions". The New York Times. 3 nov. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>.
  78. Eurostat (2019) Agriculture, forestry and fishery statistics. 2019 edition. Statistical books. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10317767/K5-FK-19-001-EN-N.pdf/742d3fd2-961e-68c1-47d0-11cf30b11489>.
  79. IPES Food (2019), op. cit.
  80. Este patrón de distribución estaba especialmente claro en Rumanía, el Estado miembro con el mayor número de explotaciones. Nueve de cada diez explotaciones (el 91.8 % o 3,1 millones de explotaciones) tenían menos de 5 ha, pero el 0.5 % de las explotaciones de 50 ha o más cultivaban la mitad (el 51.1 %) de toda la SAU del país. Además, el 2.9 % de las explotaciones de la UE eran responsables de la mayor parte (55.6 %) de la producción económica agrícola total de la UE; dichas explotaciones se pueden calificar como grandes empresas agrícolas. Fuente: Eurostat (2018) Farms and farmland in the European Union - statistics. Op. cit.
  81. Kay, S. (2016), op. cit.
  82. Eurostat (2018) Agriculture, forestry and fishery statistics. Statistical books. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture,\\_forestry\\_and\\_fishery\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture,_forestry_and_fishery_statistics).
  83. Véase el caso de Bulgaria, donde solo tres años después de la introducción de este régimen, las explotaciones más grandes ya ocupaban el 82 % de la superficie agrícola nacional. En Valkanov, N. (2013) "Application of the Single Area Payments Scheme in Bulgaria: Analysis of the Effects". Institute for Market Economics: 1-18. Véase también: Por otra PAC (2019). Atlas de la CAP. Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común. Pour une autre PAC y Heinrich-Böll-Stiftung. París. Disponible en: [https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/atlasdelapac2019\\_es\\_web\\_190408.pdf](https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/atlasdelapac2019_es_web_190408.pdf).
  84. La Comisión Europea ha reconocido la incidencia del acaparamiento de tierras y el hecho de que las normas de la PAC pueden fomentarlo (Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea, DOUE núm. C 350, 18 de octubre de 2017, pp. 5-19, pts. 3.8 y 3.9).
  85. Esta tabla no es exhaustiva, pero sí muestra la naturaleza polifacética del estado actual de la gobernanza de la tierra y de las medidas reguladoras en la UE.
  86. Agricultura y Desarrollo Rural (sin fecha) CAP Specific Objectives Explained... Brief 7: Structural Change and Generational Renewal [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-briefs-7-structural-change\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-briefs-7-structural-change_en.pdf).
  87. Por otra PAC (2019) Atlas de la CAP. Hechos y cifras sobre la Política Agrícola Común. Op. cit.
  88. Matthews, A. (2018) The redistributive payment is more effective at redistribution. CAP Reform EU. Disponible en: <https://euagrarpolicy.wordpress.com/2018/09/04/the-redistributive-payment-is-more-effective-at-redistribution/>.
  89. Véase Comisión Europea (2020) Futuro de la política agrícola común. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_es).
  90. Europa (2012) Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea. op. cit.
  91. Ibid.
  92. Véanse, por ejemplo, las Constituciones de Eslovenia (art. 71), Bulgaria (art. 21), Grecia (art. 18) e Italia (art. 44).
  93. Diario Oficial de la Unión Europea (2017) Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la adquisición de tierras agrícolas y el Derecho de la Unión Europea (2017/C 350/05). Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN).
  94. Nurm, K. (2015) "Land grabbing in Europe/Family farming". 21 de enero. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/land-grabbing-europefamily-farming>.
  95. Ibid. Véase el punto 1.9.
  96. Parlamento Europeo (2015) Extent of Farmland Grabbing in the EU, op. cit.
  97. Access to Land (2016) "Hearing of our petition before the European Parliament". 13 de julio. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/Hearing-of-our-Petition-before-the-European-Parliament>.
  98. N° 187/2015 del Parlamento Europeo sobre la protección y administración de las tierras agrícolas europeas como riqueza compartida. Véase Access to Land (2015) Preserving and managing European farmland as our common wealth. Disponible en: <https://www.accesstoland.eu/Preserving-and-managing-European-farmland-as-our-common-wealth>.
  99. Parlamento Europeo (2017) Sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra? (2016/2141(INI)). Aprobado el 27 de abril de 2017. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_ES.html).
  100. Comisión Europea (2017) Modernising and simplifying the Common Agricultural Policy. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/consultations/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy_en).
  101. Punto 1.7 del dictamen del CESE en Nurm, K. (2015), op. cit.
  102. Véase toda la gama de propuestas de regulación del mercado de la tierra en toda la Unión en la parte 3.1.1 de este informe.
  103. Punto 40 del Parlamento Europeo (2016/2141(INI)), op. cit.
  104. Ibid.
  105. Lea ejemplos concretos en Nyéléni ECA (2020), op. cit, Capítulo 2, Enfoque 4. Las Directrices de Tenencia como herramienta para fortalecer las luchas por la tierra.
  106. Comisión Europea (2019) El Pacto Verde Europeo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/resource>.

- [html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](http://html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).
107. Comisión Europea (s.f.) Farm to fork strategy - for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Disponible en: [https://ec.europa.eu/food/farm2fork\\_en](https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en).
  108. Maria Noichl (2017) Concentración de tierras de cultivo. Resolución del PE de 27 de abril de 2017. Análisis de los aspectos clave de las recomendaciones del Parlamento omitidas en el documento de seguimiento de la Comisión. Disponible en: [https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf2018/COM\\_09\\_2017\\_Official\\_answer\\_EP\\_answer\\_Siekierski.pdf](https://www.maria-heubuch.eu/fileadmin/heubuch/pdf2018/COM_09_2017_Official_answer_EP_answer_Siekierski.pdf).
  109. Carta abierta de las OSC sobre la Estrategia De la Granja a la Mesa para lograr sistemas alimentarios sostenibles, 2019. Disponible en: [https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2019/12/EU-FPC\\_Open-Letter-F2F-2.pdf](https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2019/12/EU-FPC_Open-Letter-F2F-2.pdf); ECVC (2020) Carta abierta a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Ministros de Agricultura de los Estados miembros de la UE. 16 de abril. Disponible en: <https://www.eurovia.org/es/carta-abierta-a-la-comision-europea-al-parlamento-europeo-y-a-los-ministros-de-agricultura-de-los-estados-miembros-de-la-ue/>.
  110. Parlamento Europeo (2016/2141(INI)), op. cit.
  111. Ibid.
  112. Aunque no se dispone de cifras exactas, debido al escaso número de estudios sobre el tema, el hecho de que el pago a los jóvenes agricultores y agricultoras esté cada vez más solicitado en muchos países y no pueda responder a la demanda confirma esta tendencia. Véase Access to Land (2018), op. cit; Parlamento Europeo (2018) Informe sobre la aplicación de los instrumentos de la PAC en favor de los jóvenes agricultores en la Unión tras la reforma de 2013 (2017/2088(INI)). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0157\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0157_ES.html); Consejo Europeo de los Jóvenes Agricultores (2017) European Young Farmers: Building a Sustainable Sector. Survey. Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1042958/>.
  113. Parlamento Europeo (2016/2141(INI)), op. cit.
  114. Véase Comisión Europea (2020) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. 5 de mayo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/>
  115. Más información en: <https://foodgovernance.com/eu-farm-to-fork-strategy-collective-response-from-food-sovereignty-scholars/>.
  116. Comisión Europea (2020) Futuro de la política agrícola común, op. cit.
  117. Selem et. al. (2019) "The Money Farmers". op cit.; Scown, Murray W., Brady, M. y Nicholas, K., (2020) "Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals", One Earth, [https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322\(20\)30355-9](https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322(20)30355-9).
  118. Comisión Europea, Redistributive payment: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/ds-dp-redistributive-payment\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ds-dp-redistributive-payment_en.pdf).
  119. Las ayudas directas desempeñan un papel relativamente menor en las explotaciones hortícolas (7 %), los viñedos (9 %)
  120. y las explotaciones porcinas y avícolas o granívoras (22 %). Sin embargo, representan el 70 % de los ingresos en las explotaciones de «otros ganados herbívoros» (sobre todo, el vacuno y ovino), el 61 % en las explotaciones mixtas y el total de las transferencias públicas representa el 101 % en las explotaciones de leche y «otros ganados herbívoros». Fuente: [https://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm).
  120. FAO (n/d) Agroecología. Definiciones. Disponible en: <http://www.fao.org/agroecology/knowledge/definition/es/>.
  121. En función del resultado de los diálogos tripartitos, también pueden ser por tasa fija y asignarse por cabeza de ganado.
  122. Comisión Europea (2021) Commission publishes list of potential eco-schemes. 14 de enero. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14_en).
  123. Sosland Morton (2015) Precision Agriculture versus GMO's. 10 de junio. Disponible en: <https://www.world-grain.com/articles/4769-precision-agriculture-versus-gmo-s>.
  124. Para saber más sobre la diferencia entre agroecología e «intensificación agrícola sostenible»: Ortega-Espès, D. (2018) Agroecología: Innovaciones para sistemas agrícolas y alimentarios sustentables. FOEI. Disponible en: <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2018/11/Agroecologia-innovacion-ES.pdf>; Alonso-Fradejas, A., Forero L. F., Ortega-Espès, D., Drago, M. y Chandrasekaran, K. (2020) "Agroecología chatarra": La captura corporativa de la agroecología para una transición ecológica parcial y sin justicia social. FOEI, TNI y Crocevia. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicacion/agroecologia-chatarra>.
  125. CESE (2019) "Evaluation of the Impact of the CAP on Generational Renewal". 20 de octubre. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/evaluation-impact-cap-generational-renewal>.
  126. Ibid; CESE y Hands on the Land (2016), op. cit; también Eistrup, M., Sanches, A.R. Muñoz-Rojas, J. y Pinto Correia, T. (2019) "A Young Farmer Problem? Opportunities and Constraints for Generational Renewal in Farm Management: An Example from Southern Europe". Land8, no. 4: 70.
  127. Comisión Europea (2019) Los nueve objetivos clave. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_es).
  128. Ibid; Skove, L. (2018) "Show me the Money - Debt, Technology and Path Dependence". Agricultural and Rural Convention (ARC). 11 de noviembre. Disponible en: <https://www.arc2020.eu/show-me-the-money-debt-technology-path-dependence/>.
  129. Ibid.
  130. LEADER (Liaison Entre Actions de Développement et de l'Economie Rurale) es un método de desarrollo local que lleva veinte años utilizándose para hacer partícipes a los actores locales en el diseño y la puesta en marcha de estrategias, la toma de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo de sus zonas rurales.Véase: [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_es](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es).
  131. EIP-AGRI Focus Group (2016) New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. Asociación Europea para la Innovación. Bruselas.

132. Para un análisis crítico de las decisiones que deben tomarse en los Planes Estratégicos de la PAC sobre los regímenes ecológicos, la limitación, la degresividad, los indicadores y los sistemas de datos, la descentralización y el reparto de responsabilidades con las autoridades regionales y locales, la inclusión de las partes interesadas en materia de salud y medio ambiente, el gasto y la puesta en marcha medioambiental en el segundo pilar, etc. Véase el informe ARC2020 (2020): CAP Strategic Plans Project - CAP Reform Post 2020: Lost in Ambition? Disponible en: [https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2020/12/ARC\\_Strategic\\_Plans\\_2020\\_web\\_version\\_compressed\\_final.pdf](https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2020/12/ARC_Strategic_Plans_2020_web_version_compressed_final.pdf).
133. Unión Europea (2020) Research & Innovation Key Driver of the Farm to Fork Strategy. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/research\\_by\\_area/documents/ec\\_rtd\\_farm2fork\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/research_by_area/documents/ec_rtd_farm2fork_factsheet.pdf).
134. Ibid; Véase, por ejemplo, los proyectos de Horizonte 2020 que contribuyen con la estrategia F2F: También el Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS) de la Comisión Europea (<https://cordis.europa.eu/es>).
135. FOEI (2018), op. cit.; IPES-Food, 2018. Breaking away from industrial food and farming systems: Seven case studies of agroecological transition. Disponible en: [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/CS2\\_web.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CS2_web.pdf).
136. Couldry, N., y Mejias, U.A. (2019) 'Data colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject'. Television & New Media 20, no. 4: 336-349; The Economist (2017) 'Data is giving rise to a new economy'. 6 de mayo. Disponible en: <https://www.economist.com/news/briefing/21721634-how-it-shaping-up-data-giving-rise-new-economy>; Zuboff, S. (2015) "Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization". Journal of Information Technology 30.1: 75-89; Zuboff, S. (2019) The age of surveillance Capitalism.
137. FAO (n/d) Información digital sobre frecuencias. Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <http://www.fao.org/cgrfa/topics/digital-sequence-information/es/>.
138. Pfeifer, M., Seufert, P., Beringer, A.L. y Herre, R. (2020) Disruption or Deja Vu? Digitalization, Land and Human Rights. FIAN, Alemania. Disponible en: [https://www.fian.org/files/files/FIAN\\_Research\\_Paper\\_Digitalization\\_and\\_Land\\_Governance\\_final.pdf](https://www.fian.org/files/files/FIAN_Research_Paper_Digitalization_and_Land_Governance_final.pdf).
139. Véase, por ejemplo: <https://www.latelierpaysan.org/>.
140. Parlamento Europeo (2016/2141(INI)), op.cit.
141. Véase EU Science Hub (s.f.) EU Soil Observatory - data. Disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/eu-soil-observatory/data>.
142. Según un informe del Centro Común de Investigación, si se mantienen las tendencias económicas y demográficas actuales, cabe esperar que un número cada vez mayor de regiones sean clasificadas como «menos desarrolladas». «[...] La estructura física tiene un efecto significativo en la rentabilidad de las explotaciones, en términos de VAB por explotación y por empleado/a: la agricultura extensiva del norte de la UE (grupo 1) y la agricultura continental de la UE (grupo 2) se caracterizan por tener explotaciones más grandes y por tener índices de rentabilidad más altos, mientras que en las regiones de agricultura de semisubsistencia (grupo 5) el tamaño de las micro/pequeñas explotaciones está muy relacionado con los niveles más bajos de VAB por explotación y por empleado/a [...]». p. 32 en D'Amico, M., Coppola, A., Chinnici, G., Di Vita, G. y Pappalardo, G. (2013) "Agricultural systems in the European Union: an analysis of regional differences". New Medit, 2013, vol. 12, n° 4, p. 28-34.
143. La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión (DG AGRI) y la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales (DG FISMA).
144. ECVC (2017) Acceso y concentración de tierras: El Parlamento Europeo reclama la adopción urgente de medidas en Europa. 27 de abril. Disponible en: <https://www.eurovia.org/es/acceso-y-concentracion-de-tierras-el-parlamento-europeo-reclama-la-adopcion-urgente-de-medidas-en-europa/>.
145. Es fundamental recordar el gran apoyo al INI, ya que fue aprobado por una gran mayoría (34 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones), lo que supone un mandato sólido para que la CE actúe.
146. La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y considera que «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un legado que hay que proteger, defender y tratar como tal». Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>.
147. EIP-AGRI Focus Group (2016) New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. European Innovation Partnership. Bruselas.
148. Este es un extracto condensado del Grupo de alto nivel, en inglés: High Level Panel of Experts/HLPE (2019) Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/cfs/ganesan-inicio/es/>, página 29. Véase el original para las citas.
149. Berge, E. y van Laerhoven, F. (2011) "Governing the Commons for two decades: A complex story." International Journal of the Commons 5.2.
150. European CSA Declaration (2016). Disponible en: <https://urgenci.net/the-european-csa-declaration-adopted-in-ostrava/>.
151. Dutta, S.J. (2018) Financialisation: a primer. Transnational Institute, Ámsterdam. Disponible en: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/financialisation-primer-sept2018-web.pdf>.
152. «El combate en contra de la financierización de la agricultura», de Robert Levesque, aGter, y Tanguy Martin y Véronique Rioufol, Terre de Liens en Nyéléni ECA (2020), op. cit.
153. ECVC (2016), op. cit.
154. Para ver un ejemplo, véase Gebrekidan. S. et al (2019), op. cit.
155. Eurostat (2019), op. cit.
156. IPES Food (2019), op. cit.
157. Véase: TNI, «Land for the few Infographics». Disponible en: <https://www.tni.org/en/publication/land-for-the-few-infographics>.
158. FAO (2018) Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>.

Este informe identifica políticas y prácticas críticas que pueden ponerse en marcha para apoyar el acceso a la tierra para la agroecología en Europa. Se trata de una estrategia clave para construir sistemas alimentarios más resistentes y democráticos, medios de subsistencia sostenibles y comunidades rurales y urbanas prósperas. Las propuestas innovadoras y de base deben contar con el apoyo de los responsables políticos a todos los niveles para alcanzar todo su potencial. Este informe traza un camino a seguir para cumplir con las acciones, habilidades e inversiones de los pequeños agricultores y agricultoras agroecológicos de Europa desde abajo con políticas de apoyo desde arriba».