

Reframing Urban Agriculture: Open Land for the Public Good

Replanteamiento de la Agricultura Urbana: Tierra Abierta para el Bien Público

Melody Ng

Abstract

This essay uses the lens of historical-structural analysis to examine how the history of municipal land use policies and urban agriculture in the U.S. informed the policy design of California's Urban Agriculture Incentive Zones ("UAIZs") and their resulting failure to increase land access and security for community food producers. It argues that UAIZs sit at the end of a long history of lot conversion programs that have been used for urban crisis management in the U.S. In this process, the essay examines the role that land insecurity has played in redevelopment and land commodification and financialization more broadly, how equitable urban agriculture requires both rearticulating the functions that community food production play in cities and reasserting the right not only to occupy but to manage land in a way that serves one's community (land equity), and why practitioners and researchers need to reframe the questions they ask when designing food systems policies and research.

Introduction

The majority of food advocacy and research in the last several decades has focused on addressing food security, reducing food waste, "localizing" food systems, and mitigating the negative health impacts marginalized communities face due to how our food systems are structured. At the same time, after a long history of being physically, civically, and socially excised from cities through land use and social policies and practices including, but not limited to, redlining, BIPOC communities experiencing food apartheid — a system of disproportionate barriers to healthy, affordable, culturally-appropriate foods imposed upon marginalized communities (Agyeman 2021; Brones 2018) — have been using urban agriculture to reclaim access to and control over food systems, health, and land (arguably, their "right to the city"). Urban farming has increased by more than 30 percent in the United States in the past 30 years (Altieri 2019), though by some estimates over 79 percent of urban producers do not own the property they farm (Lawson and Drake 2012, 52). Community food producers are often challenged by unreliable long-term access to land and, consequently, advocates and researchers are increasingly asserting that food justice requires finally addressing a root cause of

Resumen

Este ensayo utiliza la lente del análisis histórico-estructural para examinar cómo la historia de las políticas municipales de uso del suelo y la agricultura urbana en Estados Unidos informó el diseño de políticas de las Zonas de Incentivo a la Agricultura Urbana de California (*California's Urban Agriculture Incentive Zones* "UAIZs") y su consiguiente fracaso para aumentar el acceso a la tierra y la seguridad para los productores de alimentos de la comunidad. Sostiene que las UAIZ se sitúan al final de una larga historia de programas de conversión de lotes que se han utilizado para la gestión de crisis urbanas en Estados Unidos. En este proceso, el ensayo examina el papel que la inseguridad de la tierra ha desempeñado en la reurbanización y la mercantilización y financierización de la tierra en general, cómo la agricultura urbana equitativa requiere tanto rearticular las funciones que la producción comunitaria de alimentos desempeña en las ciudades como reafirmar el derecho no solo a ocupar sino a gestionar la tierra de una manera que sirva a la propia comunidad (equidad de la tierra), y por qué los profesionales y los investigadores necesitan replantear las preguntas que se hacen cuando diseñan políticas e investigaciones sobre sistemas alimentarios.

Introducción

La mayor parte de la promoción y la investigación sobre alimentos en las últimas décadas se han centrado en abordar la seguridad alimentaria, reducir el desperdicio de alimentos, "localizar" los sistemas alimentarios y mitigar los impactos negativos en la salud que enfrentan las comunidades marginadas debido a la forma en que están estructurados nuestros sistemas alimentarios. Al mismo tiempo, después de una larga historia de ser extirpados física, cívica y socialmente de las ciudades a través del uso de la tierra y las políticas y prácticas sociales, que incluyen, pero no se limitan, al *Redlining*¹, a las comunidades BIPOC² que experimentan el *apartheid* alimentario —un sistema de barreras desproporcionadas a los

¹ *Redlining*: práctica discriminatoria que consiste en la denegación sistemática de servicios como hipotecas, préstamos de seguros y otros servicios financieros a los residentes de ciertas áreas, en función de su raza o etnia.

² BIPOC: black, indigenous and people of color

food injustice: land insecurity (Draper and Freedman, 2010; Fricano and Davis 2020; Kaufman and Bailey 2000; Lawson 2004; Siegner et al. 2020; White 2018). Community food producers and advocates are increasingly calling for more equitable community control of land as a prerequisite for food justice, logic that has grounded the work of Central and South American agrarian movements like *Vía Campesina* since the early 1990s (*Vía Campesina* n.d.).

This struggle against land insecurity is most evident in California, where community food producers and other land stewards have been striving to reclaim more lands for community food production in recent years. The State has seemingly responded to these efforts by passing the 2014 Urban Agriculture Incentive Zones (UAIZ) Act, a law designed to incentivize urban agriculture on vacant lands. However, some community food producers and advocates believe that realized UAIZs have failed to deliver on their promise to increase land access for community food production. As advocates and researchers continue working to identify and evaluate policies to advance land security for community food production, it is worth stepping back to interrogate this policy moment: Why have UAIZs failed to advance land security? Why was this failure in some ways inevitable? To answer these questions, this essay first examines the priorities that have shaped and continue to shape local land use policies and urban agriculture in the U.S., before probing the competing claims regarding what urban agriculture is supposed to achieve and the food justice problems it is meant to solve. It then turns to a discussion of what this history — and the urban agriculture narratives that it has helped catalyze and maintain — tells us about how to proceed as food system advocates and researchers.

Part I: Historical and Policy Context for Community Food Producer Land Insecurity *Maximizing Land Values By Closing Off Lands*

While urban agriculture is often thought of as a modern feature of U.S. cities that began only in the last several decades, it technically originated with settler colonization. Settler colonial "cities" were necessarily organized around community food production, which often relied upon the underpaid or stolen labor of the urban poor and other marginalized and subjugated people (Vitiello and Brinkley 2013). However, in the centuries that followed, community food production was gradually planned out of cities. Not only did planners increasingly view food production as an unsuitable urban land use (Bartling 2012), but throughout the first half of the 20th century, class and business interests advanced the development of municipal zoning policies that removed certain uses

alimentos saludables, asequibles y culturalmente apropiados impuestos a las comunidades marginadas (Agyeman 2021; Brones 2018)— han estado utilizando la agricultura urbana para reclamar el acceso y el control sobre los sistemas alimentarios, la salud y la tierra (posiblemente, su "derecho a la ciudad"). La agricultura urbana ha aumentado más del 30 por ciento en Estados Unidos en los últimos 30 años (Altieri 2019), aunque según algunas estimaciones más del 79% de los productores urbanos no son propietarios de la propiedad que cultivan (Lawson y Drake 2012, 52). Los productores comunitarios de alimentos a menudo se enfrentan al desafío de un acceso poco confiable a largo plazo a la tierra y, en consecuencia, los defensores e investigadores afirman cada vez más que la justicia alimentaria requiere abordar finalmente una de las causas fundamentales de la injusticia alimentaria: la inseguridad de la tierra (Draper y Freedman, 2010; Fricano y Davis 2020). ; Kaufman y Bailey 2000; Lawson 2004; Siegner et al. 2020; White 2018). Los productores y defensores comunitarios de alimentos exigen cada vez más un control comunitario más equitativo de la tierra como requisito previo para la justicia alimentaria, lógica que ha fundamentado el trabajo de movimientos agrarios de América Central y del Sur como *Vía Campesina* desde principios de los años 1990 (*Vía Campesina* s.f.).

Esta lucha contra la inseguridad de la tierra es más evidente en California, donde los productores comunitarios de alimentos y otros administradores de tierras se han esforzado por reclamar más tierras para la producción comunitaria de alimentos en los últimos años. El Estado ha respondido a estos esfuerzos aprobando la Ley de Zonas de Incentivos a la Agricultura Urbana (UAIZ) de 2014, una ley diseñada para incentivar la agricultura urbana en terrenos baldíos. Sin embargo, algunos productores y defensores de alimentos comunitarios creen que las UAIZ realizadas no han cumplido su promesa de aumentar el acceso a la tierra para la producción comunitaria de alimentos. Mientras defensores e investigadores continúan trabajando para identificar y evaluar políticas para promover la seguridad de la tierra para la producción comunitaria de alimentos, vale la pena dar un paso atrás para cuestionar este momento político: ¿Por qué las UAIZ no han logrado promover la seguridad de la tierra? ¿Por qué fue inevitable este fracaso en algunos aspectos? Para responder a estas preguntas, este ensayo examina primero las prioridades que han dado forma y continúan dando forma a las políticas locales de uso de la tierra y la agricultura urbana en Estados Unidos, antes de sondear las afirmaciones contrapuestas sobre lo que debería lograr la agricultura urbana y los problemas de justicia alimentaria que necesita resolver. A continuación se analiza lo que esta historia

and, by proxy, certain people from cities to maximize land values.

Until the early 20th century, the urban poor played pivotal roles in city food production. The efforts to zone food production out of cities beginning in the 1920s were as much about removing the urban poor from cities – reflecting upper-class interests in discouraging urban poor settlement by eliminating their sources of livelihood and the informal food economies upon which they depended – as they were about corporate food interests intent on pushing small producers out of the market so that they could capture the industry (Brinkley and Vitiello 2014). Planners also sought to exclude farming from city zoning codes to pave the way for urbanization, suburbanization, and more lucrative land uses (Vitiello and Brinkley 2013).

Unsurprisingly, these efforts coincided with zoning policies that prevented immigrants and people of color from settling within certain communities. After World War II, municipalization (the process of transferring assets, including land, private entities, and service providers from private to public ownership by a municipality) became even more prevalent as communities sought to localize control over their tax bases (Self 2003). During this period, zoning became a key municipal land use policy and the driving force behind most suburban incorporation campaigns. Real estate developers, enabled by the courts and other federal institutions, developed and reinforced a narrative connecting racial diversity to depreciated residential property values, and operationalized this narrative through mechanisms such as zoning policies, restrictive housing deeds/racial covenants, and exclusionary home-buying financing practices (Freund 2007). Municipal zoning policies were developed to facilitate racially segregated property markets that prioritized the land tenure of (usually single-family residential) homeowners and their desire to maximize the exchange value of their land (Freund 2007; Hirt 2015; Self 2003).

Land commodification, in which land is held as a commodity for capital accumulation, and its subcategory, land financialization, in which land is used as a financial asset to fund urban development, have been foundational to and operationalized through municipal land use policies in the U.S. This has contributed to historical and contemporary food apartheid, first by establishing segregated land markets that discouraged both racial and class diversity as well as lower tax generating land uses, like food production, in cities, and second by removing and replacing accessible food sources for the urban poor with more distantly sourced, costly foods (Brinkley and Vitiello 2014). In sum, many of the same land use

–y las narrativas sobre agricultura urbana que ha contribuido a catalizar y mantener– nos dice sobre cómo actuar como defensores e investigadores de los sistemas alimentarios.

Parte I: Contexto histórico y político de la inseguridad de la tierra de los productores comunitarios de alimentos

Maximizar el valor de la tierra mediante su cierre

Aunque a menudo se piensa que la agricultura urbana es una característica moderna de las ciudades estadounidenses que comenzó en las últimas décadas, técnicamente se originó con la colonización. Las “ciudades” coloniales se organizaron necesariamente en torno a la producción comunitaria de alimentos, que a menudo dependía del trabajo mal pagado o robado de la población urbana pobre y otras personas marginadas y subyugadas (Vitiello y Brinkley 2013). Sin embargo, en los siglos siguientes, la producción comunitaria de alimentos fue gradualmente expulsada de las ciudades. No solo los planificadores consideraban cada vez más que la producción de alimentos era un uso inadecuado del suelo urbano (Bartling 2012), sino que, durante la primera mitad del siglo XX, los intereses de clase y empresariales impulsaron el desarrollo de políticas municipales de zonificación que eliminaban de las ciudades determinados usos y, por poder, a determinadas personas, con el fin de maximizar el valor del suelo.

Hasta principios del siglo XX, la población pobre de las ciudades desempeñaban papeles fundamentales en la producción de alimentos de la ciudad. Los esfuerzos por ubicar la producción de alimentos fuera de las ciudades a partir de la década de 1920 tenían como objetivo sacar a dicha población pobre de las ciudades –lo que reflejaba los intereses de la clase alta de desalentar los asentamientos urbanos pobres eliminando sus fuentes de sustento y las economías alimentarias informales de las que dependían– ya que se trataba de intereses corporativos alimentarios que intentaban expulsar del mercado a los pequeños productores para que pudieran capturar la industria (Brinkley y Vitiello 2014). Los planificadores también buscaron excluir la agricultura de los códigos de zonificación de las ciudades para allanar el camino para la urbanización, la suburbanización y usos de la tierra más lucrativos (Vitiello y Brinkley 2013).

Como era de esperar, estos esfuerzos coincidieron con políticas de zonificación que impedían que inmigrantes y personas de color se establecieran dentro de ciertas comunidades. Después de la Segunda Guerra Mundial, la municipalización (el proceso de transferencia de activos, incluidos terrenos, entidades privadas y proveedores de servicios, de la propiedad privada a la pública por

and social policies that have produced the housing crisis and racial banishment, a form of “state-instituted violence against racialised bodies and communities” (Roy 2019, 227), have also resulted in food apartheid. Food apartheid has manifested from institutional actors – municipalities, developers, and businesses – making decisions that create environments that inevitably fail to provide communities equitable access to nutritious and affordable food.

Today, urban agriculture is still widely considered an unsuitable land use in cities, which, until the last two decades, has been reflected in the absence of considerations for food production in many local land use policies (Haines 2018). Most of the regulations that attempt to (re)establish urban farms or community gardens as legitimate land uses were not developed until the 2000s (Fletcher et al. 2012; Halvey et al. 2021; Masson-Minock and Stockmann 2010; McClintock et al. 2012), though they have not always increased community land access or security. Even in cities that have developed policies to enable urban agriculture, establishing and maintaining access to land remains a primary barrier for growers (LaCroix 2010; Rosan and Pearsall 2017). This is because planners and advocates are often developing urban agriculture policies within a land tenure system designed to prioritize land uses with the highest potential to generate tax revenue, and food production rarely qualifies. For the most part, urban agriculture sites tend to remain zoned according to contiguous land uses (Lawson 2007) and, consequently, continue to be viewed as “vacant” and potentially developable lands. Today, most urban food production in the U.S. takes place on private land at the residential scale, either through personal yard gardens or on land that growers lease from private landowners who have the right to terminate leases with little warning (Lovell 2010; McClintock et al. 2012; Milburn and Vail 2010; Taylor and Lovell 2012).

Here, But Not to Stay: Urban Agriculture as Crisis Management

The exodus of food production from cities is an incomplete history of urban agriculture in the U.S. The unabridged version of this history includes how urban agriculture has been redeployed intermittently since at least the late-1800s as a form of “crisis” management throughout periods of major national and global crises – including, but not limited to, Pingree’s Potato Patches during the 1890s depression, the Liberty Gardens of World War I, and the Victory Gardens of World War II (Basset 1979; Delind 2015; Draper and Freedman 2010; Lawson 2005; McClintock and Cooper 2010; Vitiello and Brinkley 2013). Over the last century, urban agriculture programs have served as stopgap measures to mitigate food shortages caused

parte de un municipio) se hizo aún más frecuente a medida que las comunidades trataban de localizar el control sobre sus bases tributarias (Self 2003). Durante este periodo, la zonificación se convirtió en una política municipal clave de uso del suelo y en la fuerza motriz de la mayoría de las campañas de incorporación suburbana. Los promotores inmobiliarios, habilitados por los tribunales y otras instituciones federales, desarrollaron y reforzaron una narrativa que conecta la diversidad racial con los valores depreciados de las propiedades residenciales, y pusieron en práctica esta narrativa a través de mecanismos tales como políticas de zonificación, escrituras de vivienda restrictivas/pactos raciales y prácticas excluyentes de financiación para la compra de viviendas (Freund 2007). Se desarrollaron políticas municipales de zonificación para facilitar mercados inmobiliarios segregados racialmente que priorizaran la tenencia de la tierra de los propietarios (generalmente residenciales unifamiliares) y su deseo de maximizar el valor de cambio de sus tierras (Freund 2007; Hirt 2015; Self 2003).

La mercantilización de la tierra, en la que la tierra se considera una mercancía para la acumulación de capital, y su subcategoría, la financiarización de la tierra, en la que la tierra se utiliza como activo financiero para financiar el desarrollo urbano, han sido fundamentales y se han puesto en práctica a través de las políticas municipales de uso de la tierra en Estados Unidos. Esto ha contribuido al *apartheid* alimentario histórico y contemporáneo, en primer lugar mediante el establecimiento de mercados de suelo segregados que desalientan tanto la diversidad racial y de clase como los usos del suelo que generan menos impuestos, como la producción de alimentos, en las ciudades, y en segundo lugar mediante la eliminación y sustitución de fuentes de alimentos asequibles para la población urbana pobre por alimentos más costosos y de origen más lejano (Brinkley y Vitiello 2014). En resumen, muchas de las mismas políticas sociales y de uso del suelo que han producido la crisis de la vivienda y el destierro racial, una forma de “violencia instituida por el Estado contra los cuerpos y comunidades racializados” (Roy 2019, 227), también han dado lugar al *apartheid* alimentario. El *apartheid* alimentario se ha manifestado a partir de actores institucionales –municipios, promotores inmobiliarios y empresas– que toman decisiones que crean entornos que inevitablemente no proporcionan a las comunidades un acceso equitativo a alimentos nutritivos y asequibles.

Hoy en día, la agricultura urbana todavía se considera ampliamente como un uso de la tierra inadecuado en las ciudades, lo que, hasta las últimas dos décadas, se ha reflejado en la ausencia de consideraciones para la

by the market failures of centralized food systems during crises, though they were designed to ensure they would not compete with or replace centralized food systems in peacetime (Drake and Lawson 2014). During crises, the state often utilized urban agriculture as a form of social aid and workforce development programming and to outsource land care duties to un- or underpaid workers. In the late 1890s, the Vacant Lot Cultivation Association (VLCA) put the unemployed to work on “undeveloped” vacant land in return for food and income. Later during the Great Depression, access to social aid was tied to a requirement to establish and manage subsistence gardens at home or on vacant lots (Drake and Lawson 2014; Vitiello 2022).

In the 1970s, cities began more consciously deploying urban agriculture as a redevelopment strategy to respond to a different type of crisis, promoting community gardens to quell “white flight” and mitigate “blight” (Fletcher et al. 2012; Horst et al. 2017). Urban agriculture, like many concurrent renewal programs in the 1970s, became a way for municipalities to extract more revenue from land by either destroying or displacing what was already there (both built structures and communities) to carve out more revenue-generating opportunities. In much of the documented history, the most vaunted efforts to reintroduce urban agriculture into modern U.S. cities occurred during this period, coinciding with the oil crisis-induced spike in food prices and global economic restructuring-induced urban crises and renewal.

Though relatively underexplored in the literature, urban agriculture was used to spur redevelopment, both unintentionally by residents and strategically by developers and municipalities (Mees 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002). In recent decades, urban agriculture, like other forms of “tactical urbanism” (temporary, often community-led improvement projects intended to pressure government and other institutions to adopt a longer-term version of the installation), has been reappropriated by developers to facilitate and bolster the positive public perception of redevelopment in U.S. cities (Berglund 2019; Carriere and Schalliol 2022; Sax, Nesbitt, and Hagerman 2014). Modern urban agriculture initiatives often seem deliberately designed as opportunities to renew investments in “shrinking cities” in the Midwest and areas of the Northeast and to prime land for development in high-land-cost cities in the West (Mann 2021; Vitiello 2022). Vacant lot conversion programs also often restrict the development of structures necessary to maintain urban agriculture on-site long term (Castro 2021; Kato et al. 2018). As a result, urban agriculture functions as more of an informal, interim use rehabilitating

producción de alimentos en muchas políticas locales de uso de la tierra (Haines 2018). La mayoría de las regulaciones que intentan (re)establecer granjas urbanas o jardines comunitarios como usos legítimos de la tierra no se desarrollaron hasta la década de 2000 (Fletcher et al. 2012; Halvey et al. 2021; Masson-Minock y Stockmann 2010; McClintock et al. 2012), aunque no siempre han aumentado el acceso o la seguridad de las tierras comunitarias. Incluso en las ciudades que han desarrollado políticas para permitir la agricultura urbana, establecer y mantener el acceso a la tierra sigue siendo una barrera principal para los agricultores (LaCroix 2010; Rosan y Pearsall 2017). Esto se debe a que los planificadores y defensores a menudo están desarrollando políticas de agricultura urbana dentro de un sistema de tenencia de la tierra diseñado para priorizar los usos de la tierra con el mayor potencial para generar ingresos fiscales, y la producción de alimentos rara vez califica. En su mayor parte, los sitios de agricultura urbana tienden a permanecer zonificados de acuerdo con usos de suelo contiguos (Lawson 2007) y, en consecuencia, continúan siendo vistos como terrenos “baldíos” y potencialmente urbanizables. Hoy en día, la mayor parte de la producción urbana de alimentos en Estados Unidos se lleva a cabo en terrenos privados a escala residencial, ya sea a través de jardines personales o en terrenos que los productores arriendan a propietarios privados que tienen derecho a rescindir los contratos de arrendamiento sin previo aviso (Lovell 2010; McClintock et al. 2012; Milburn y Vail 2010; Taylor y Lovell 2012).

Aquí, pero no para quedarnos: La agricultura urbana como gestión de crisis

El éxodo de la producción alimentaria de las ciudades es una historia incompleta de la agricultura urbana en Estados Unidos. La versión no abreviada de esta historia incluye cómo la agricultura urbana ha sido redistribuida de forma intermitente desde al menos finales de 1800 como una forma de gestión de “crisis” a lo largo de los períodos de crisis nacionales y mundiales importantes, incluyendo, pero no limitado a los Parches de Patata de Pingree durante la depresión de 1890, los Jardines de la Libertad de la Primera Guerra Mundial, y los Jardines de la Victoria de la Segunda Guerra Mundial (Basset 1979; Delind 2015; Draper y Freedman 2010; Lawson 2005; McClintock y Cooper 2010; Vitiello y Brinkley 2013). Durante el último siglo, los programas de agricultura urbana han servido como medidas provisionales para mitigar la escasez de alimentos causada por las fallas de mercado de los sistemas alimentarios centralizados durante las crisis, aunque fueron diseñados para garantizar que no competirían con los sistemas alimentarios centralizados ni los reemplazarían en tiempos de paz (Drake y Lawson 2014). Durante las

land for more profitable future development (Drake and Lawson 2014; Horst et al. 2017; Meenar et al. 2017; Pothukuchi 2015, 2017, 2018; Staeheli et al. 2002; Vitiello 2022). Consequently, today, most lands targeted by urban agriculture programs are likely to be in the communities most vulnerable to land-grabbing and displacement: low-income areas also impacted by food apartheid (Taylor and Lovell 2012).

Urban agriculture’s more explicit turn as a redevelopment strategy in the U.S. within the last several decades appends to a longer history of land commodification through agriculture facilitated through land insecurity. People and food production have been recurrently moved on and off land in the “New World” in service of an overarching land commodification project over at least the last two centuries (Hippert 2018). The history of agriculture in California, replete with recurring waves of land dispossession through exile, reappropriation, and land tenancy, is a case in point.

Beginning in the 1850s, California illegally appropriated land from Native Americans in the North Coast and Sacramento Valley, facilitating their displacement and massacre to make way for fruit orchards and, eventually, the North Coast’s renowned wine grape industry, for which Native Americans would later become conscripted labor (Garrett 1969; Magliari 2012). From the 1860s to the 1880s, the State mobilized Chinese laborers as cash tenants and sharecroppers to clear lands for agriculture, transforming them into the “backbone” of the industry, before enacting a series of legislation from 1882 to 1913 to ban them from settling and owning property in the U.S. (Almaguer 2008, 168; Saxton 1971). During World War II, the government confiscated roughly 258,000 acres of land held by Japanese American farmers that were eventually purchased for pennies on the dollar by largely white agribusinesses (U.S. Government Printing Office 1982, 83). The Bracero program was subsequently established to recruit Mexicans to temporarily alleviate the agriculture labor shortage resulting from Japanese American internment, even though they had been deported from the U.S. en masse during the previous decade after having been recruited to alleviate a similar labor shortage during World War I (Balderrama and Rodriguez 2006; Library of Congress n.d.).

The history of agriculture in California suggests that redevelopment *requires* land insecurity to facilitate dispossession and subsequent reappropriation of land. This history also illuminates the ways in which carceral practices and institutions have been instrumental to the institutionalized labor theft that made agriculture as a land commodification project

crisis, el Estado a menudo utilizó la agricultura urbana como una forma de ayuda social y programación de desarrollo de la fuerza laboral y para subcontratar las tareas de cuidado de la tierra a trabajadores mal remunerados o no remunerados. A finales de la década de 1890, la Asociación de Cultivo de Lotes Baldíos (*Vacant Lot Cultivation Association* “VLCA”) puso a los desempleados a trabajar en terrenos baldíos “no urbanizados” a cambio de alimentos e ingresos. Más tarde, durante la Gran Depresión, el acceso a la ayuda social estuvo vinculado al requisito de establecer y gestionar huertos de subsistencia en el hogar o en terrenos baldíos (Drake y Lawson 2014; Vitiello 2022).

En la década de 1970, las ciudades comenzaron a desplegar más conscientemente la agricultura urbana como estrategia de reurbanización para responder a un tipo diferente de crisis, promoviendo huertos comunitarios para sofocar la “huida blanca” y mitigar la “plaga” (Fletcher et al. 2012; Horst et al. 2017). La agricultura urbana, al igual que muchos programas de renovación concurrentes en la década de 1970, se convirtió en una forma de que los municipios extrajeran más ingresos de la tierra, ya sea destruyendo o desplazando lo que ya estaba allí (tanto estructuras construidas como comunidades) para forjar más oportunidades de generación de ingresos. En gran parte de la historia documentada, los esfuerzos más alardeados por reintroducir la agricultura urbana en las ciudades modernas de Estados Unidos se produjeron durante este periodo, coincidiendo con el repunte de los precios de los alimentos inducido por la crisis del petróleo y las crisis y renovaciones urbanas inducidas por la reestructuración económica mundial.

Aunque relativamente poco explorada en la literatura, la agricultura urbana se utilizó para estimular la reurbanización, tanto involuntariamente por los residentes como estratégicamente por los promotores inmobiliarios y los municipios (Mees 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002). En las últimas décadas, la agricultura urbana, al igual que otras formas de “urbanismo táctico” (proyectos de mejora temporales, a menudo dirigidos por la comunidad, que pretenden presionar al gobierno y a otras instituciones para que adopten una versión a más largo plazo de la instalación), ha sido reappropriada por los promotores para facilitar y reforzar la percepción pública positiva de la reurbanización en las ciudades estadounidenses (Berglund 2019; Carriere y Schalliol 2022; Sax, Nesbitt y Hagerman 2014). Las iniciativas de agricultura urbana moderna a menudo parecen diseñadas deliberadamente como oportunidades para renovar las inversiones en “ciudades que se están reduciendo” en el Medio Oeste

possible. Throughout the middle to late 1800s, California established a system of de facto slavery to punish landless, “vagrant” Native Americans by forcing them into indentured servitude in its agricultural industries (Magliari 2012). During World War II, as Japanese American farmers in California awaited imminent incarceration, they were still required by the government to farm land that had already been confiscated from them – and from which they would soon be evicted – without compensation; refusal would result in treason charges (U.S. Government Printing Office 1982, 124-127). Urban agriculture as redevelopment strategy may constitute a more recent iteration of a centuries-old relationship in which land commodification is made possible through a land tenancy model that enables property owners to capture rent from marginalized communities and, ultimately, an economy built upon undercompensated and stolen labor.

Part II: Analyzing the Design and Impacts of California UAIZs

UAIZs: Codifying Urban Agriculture as Redevelopment?

Cities, developers, and communities have utilized urban agriculture and municipal land use policies to maximize land exchange values through neighborhood exclusion and redevelopment in the U.S. With this historical-structural framing (Tollefson 2015) in mind, it is now possible to look more closely at both the policy design and the impact of California’s UAIZs and see that, although a relatively new policy, UAIZs are not a departure from the agriculture and lot conversion programs of the past. The UAIZ Act (AB 551 (2014)) authorizes a city or county and a landowner to enter into a contract with individuals or entities to restrict the use of “vacant, unimproved, or otherwise blighted lands” for “small-scale production of agricultural crops and animal husbandry.” AB 551 essentially incentivizes private landowners to allow their properties to be cultivated for urban agriculture in exchange for reduced property taxes. Contract terms can be no less than five years and the land in question must be privately owned.

California Assemblymember Phil Ting (D-San Francisco) introduced AB 551 in 2013 after advancing similar policies to support more optimal land uses and raise property values through the redevelopment of blighted properties, while previously serving as San Francisco’s Assessor-Recorder. The policy was devised by two Stanford Law School graduates who had worked with the San Francisco Greenhouse Project (Greenhouse Project) to rehabilitate and convert 18 abandoned greenhouses on 2.2 acres of historic agricultural land located on 770 Woolsey Street in the city/county’s Portola District, a largely

y áreas del Noreste y para preparar terrenos para el desarrollo en ciudades de alto costo de la tierra en el Oeste (Mann 2021; Vitiello 2022). Los programas de conversión de terrenos baldíos también suelen restringir el desarrollo de estructuras necesarias para mantener la agricultura urbana en el lugar a largo plazo (Castro 2021; Kato et al. 2018). Como resultado, la agricultura urbana funciona más como un uso provisional e informal que rehabilita la tierra para un desarrollo futuro más rentable (Drake y Lawson 2014; Horst et al. 2017; Meenar et al. 2017, Pothukuchi 2015, 2017, 2018; Staeheli et al. .2002; Vitiello 2022). En consecuencia, hoy en día, es probable que la mayoría de las tierras a las que se dirigen los programas de agricultura urbana se encuentren en las comunidades más vulnerables al acaparamiento de tierras y al desplazamiento: áreas de bajos ingresos también afectadas por el *apartheid* alimentario (Taylor y Lovell 2012).

El giro más explícito de la agricultura urbana como estrategia de reurbanización en Estados Unidos en las últimas décadas se suma a una historia más larga de mercantilización de la tierra a través de la agricultura facilitada por la inseguridad de la tierra. Las personas y la producción de alimentos han sido trasladadas recurrentemente dentro y fuera de la tierra en el “Nuevo Mundo” al servicio de un proyecto global de mercantilización de la tierra durante al menos los dos últimos siglos (Hippert 2018). La historia de la agricultura en California, repleta de oleadas recurrentes de desposesión de tierras mediante el exilio, la reapropiación y la tenencia de tierras, es un buen ejemplo.

A partir de la década de 1850, California se apropió ilegalmente de las tierras de los nativos americanos de la Costa Norte y el Valle de Sacramento, facilitando su desplazamiento y masacre para dar paso a los huertos frutales y, con el tiempo, a la famosa industria de la uva de vino de la Costa Norte, para la que los nativos americanos se convertirían más tarde en mano de obra reclutada (Garrett 1969; Magliari 2012). Desde la década de 1860 hasta la de 1880, el Estado movilizó a los trabajadores chinos como arrendatarios en efectivo y aparceros para despejar tierras para la agricultura, transformándolos en la “columna vertebral” de la industria, antes de promulgar una serie de leyes desde 1882 hasta 1913 para prohibirles establecerse y poseer propiedades en Estados Unidos (Almaguer 2008, 168; Saxton 1971). Durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno confiscó alrededor de 258.000 acres de tierra en manos de granjeros japoneses-americanos, que finalmente fueron comprados por centavos de dólar por empresas agrícolas mayoritariamente blancas (U.S. Government Printing Office 1982, 83). El programa Bracero se estableció

blue-collar neighborhood, into the “Portola Farm,” an urban agriculture hub consisting of a functioning urban farm and learning center. The greenhouses had been in production since the 1920s, until they were shuttered in the 1990s as land values skyrocketed, resulting in agriculture being pushed out of the city (Ling 2022). The graduates’ experience led them to pursue tax policy changes that would recognize urban agriculture as a distinct land use (Romney 2013; TRD Staff 2022).

While select cities and counties, including San Francisco, San Jose, Sacramento, Long Beach, Santa Clara, and Los Angeles, have since implemented UAIZs, participation has been low and interest has been limited (Zigas 2017). After San Francisco established a UAIZ in 2014, only one parcel was eligible for the program in its first year (Ahmed 2015). In Sacramento, only two property owners have benefitted from its Urban Agriculture Tax Incentives program since its inception in 2014 (Wingo 2022). Los Angeles implemented a UAIZ in 2017, but inquiries from potential applicants about the program have steadily decreased from 40 in 2017 to 10 in 2020, while approved applications decreased from four in 2017, to one each in 2018 and 2019, and none in 2020 (Castro 2021).

The limitations of both the policy’s reach and its potential impact are built into its design. This is evident given the most common critiques of the policy which include: (1) its five-year lease minimum is insufficient time for growers to build the necessary soil structure and site infrastructure for a productive urban garden and (2) eligibility is limited to private properties whose owners who retain the right to break the contract if a development opportunity arises by simply paying back taxes and a processing fee (Garrick 2016). Moreover, local governments may have little incentive to ensure wide-scale participation, given that it would result in tax revenue losses – not just through reduced property taxes but also from lands being indefinitely converted from potentially higher tax-generating uses into urban agriculture. In 2015, the LA County Assessor estimated that roughly 57,000 parcels could be eligible for the UAIZ countywide and that, at a five percent participation rate, the County would lose an estimated \$6.7 million in tax revenues (L.A. Daily News 2015). The final ordinance enacted by the LA County Board of Supervisors states that no individual property owner can obtain more than \$15,000 in annual tax abatements (Los Angeles County Code, Chapter 22, Section 192), while the County eventually capped the maximum loss from tax abatements at \$3 million (Watson 2018). Los Angeles City only set aside enough funding to cover one percent of the 8,000 lots eligible for the UAIZ in its inaugural year (Watson

posteriormente para reclutar mexicanos con el fin de mitigar temporalmente la escasez de mano de obra agrícola derivada del internamiento de los estadounidenses de origen japonés, a pesar de que habían sido deportados en masa de Estados Unidos durante la década anterior tras haber sido reclutados para aliviar una escasez de mano de obra similar durante la Primera Guerra Mundial (Balderrama y Rodríguez 2006; Biblioteca del Congreso s.f.).

La historia de la agricultura en California sugiere que la reurbanización requiere inseguridad de la tierra para facilitar el despojo y la posterior reapropiación de la tierra. Esta historia también arroja luz sobre el modo en que las prácticas e instituciones carcelarias han contribuido al robo institucionalizado de mano de obra que ha hecho posible la agricultura como proyecto de mercantilización de la tierra. A mediados y finales del siglo XIX, California estableció un sistema de esclavitud de facto para castigar a los nativos americanos “vagabundos” y sin tierra, obligándoles a trabajar en régimen de servidumbre en sus industrias agrícolas (Magliari 2012). Durante la Segunda Guerra Mundial, mientras los agricultores estadounidenses de origen japonés de California esperaban su inminente encarcelamiento, el gobierno les seguía exigiendo que cultivaran tierras que ya les habían sido confiscadas –y de las que pronto serían desalojados– sin compensación; negarse a ello les acarrearía cargos por traición (U.S. Government Printing Office 1982, 124-127). La agricultura urbana como estrategia de reurbanización puede constituir una iteración más reciente de una relación secular en la que la mercantilización de la tierra es posible gracias a un modelo de tenencia de la tierra que permite a los propietarios obtener rentas de las comunidades marginadas y, en última instancia, de una economía basada en mano de obra robada y mal compensada.

Parte II: Análisis del diseño y los impactos de las UAIZ de California

UAIZ: ¿Codificación de la agricultura urbana como reurbanización?

Ciudades, promotores y comunidades han utilizado la agricultura urbana y las políticas municipales de uso del suelo para maximizar los valores de intercambio de tierras a través de la exclusión de los barrios y la reurbanización en los EE.UU. Con este marco histórico-estructural (Tollefson 2015) en mente, ahora es posible mirar más de cerca tanto el diseño de la política y el impacto de UAIZ de California y ver que, aunque son una política relativamente nueva, las UAIZ no son una desviación de los programas de agricultura y conversión de lotes del pasado. La Ley UAIZ (AB 551 [2014]) autoriza a una ciudad o condado y a un propietario a celebrar un contrato con personas o entidades para restringir el uso de “terrenos baldíos,

2018), which might have been a problem if not for the lack of general awareness of and participation in the program since its inception. At the same time, UAIzS' tax abatements may not provide enough incentive for landowners in high-land-cost cities to volunteer their land for urban agriculture, given the opportunity cost for potentially more lucrative development opportunities.

While UAIzS seem unwittingly self-defeating, a cynical reading of the policy considers that the stated goals of optimized land use and land security for urban agriculture may be a smokescreen for the inevitable endgame of such a policy: redevelopment. Proponents of UAIzS often advocated for them using the same language that advocates of 1970s renewal used to champion their efforts to eradicate "blight" in targeted communities. While advocates like San Francisco Urban Agriculture Alliance supported the policy, a close reading of both the language in and the reporting on the UAIz Act suggests that its proponents largely considered urban agriculture as a means to an end, with eliminating "blight" cited at least as often as increasing local access to healthy produce as a justification for UAIzS (Barragan 2014; Bernstein 2014; The San Francisco Examiner 2013). Elected officials – from Assemblymember Ting, the act's sponsor, to Los Angeles County Supervisor Mark Ridley-Thomas and San Diego Councilman Scott Sherman – often extolled the policy as an incentive to catalyze development in order to combat "blight" (Garrick 2016; Los Angeles Sentinel 2016; McGreevy 2013; Sewell 2015). The UAIz Act was passed almost unanimously with bipartisan support in part because it framed urban agriculture as a redevelopment opportunity, satisfying liberal proponents of urban agriculture's utility as a public and environmental health intervention and conservative allies of UAIzS as an "opt in" program capitalizing on urban agriculture's potential to rehabilitate "blighted" properties (Castro 2021).

UAIzS seem to sit at the end of a long lineage of vacant lot conversion programs in the U.S. that have relied upon land insecurity to facilitate the redevelopment of "blighted" lands and, in the process, allowed the benefits to accrue primarily to a small class of landowners through the undercompensated labor of often marginalized communities. These programs tend to offer little to no additional material support to facilitate urban agriculture once access to land has been provided, yet relegate the costs of remediating land onto marginalized communities – a likely reality given that the lands that they make available often require soil remediation (Castro 2021; Fitch 2018; McLain et al. 2014; The San Francisco Examiner 2013). These programs effectively replicate and reinforce a tenancy model that has contributed

no mejorados o de otro modo arruinados" con fines de "producción a pequeña escala de cultivos agrícolas y cría de animales." El AB 551 incentiva esencialmente a los propietarios privados a permitir que sus propiedades se destinen a la agricultura urbana a cambio de una reducción de los impuestos sobre la propiedad. Los plazos de los contratos no pueden ser inferiores a cinco años y los terrenos en cuestión deben ser de propiedad privada.

El asambleísta de California Phil Ting (D-San Francisco) presentó la AB 551 en 2013 después de promover políticas similares para apoyar usos más óptimos de la tierra y aumentar el valor de las propiedades mediante la reurbanización de propiedades arruinadas, mientras anteriormente se desempeñaba como Tasador-Registrador de San Francisco. La política fue impulsada por dos graduados de la Facultad de Derecho de Stanford que habían trabajado con el Proyecto Invernadero de San Francisco (Greenhouse Project) para rehabilitar y convertir 18 invernaderos abandonados en 2,2 acres de tierra agrícola histórica ubicada en 770 Woolsey Street en el distrito Portola de la ciudad/condado, un vecindario mayoritariamente de trabajadores de cuello azul, en la "Granja Portola", un centro de agricultura urbana que consta de una granja urbana en funcionamiento y un centro de aprendizaje. Los invernaderos habían estado en producción desde la década de 1920, hasta que fueron cerrados en la década de 1990 cuando el valor de la tierra se disparó, lo que provocó que la agricultura fuera expulsada de la ciudad (Ling 2022). La experiencia de los graduados los llevó a buscar cambios en las políticas tributarias que reconocieran la agricultura urbana como un uso distinto de la tierra (Romney 2013; TRD Staff 2022).

Si bien ciudades y condados seleccionados, incluidos San Francisco, San José, Sacramento, Long Beach, Santa Clara y Los Ángeles, han implementado UAIz desde entonces, la participación ha sido baja y el interés limitado (Zigas 2017). Después de que San Francisco estableciera una UAIz en 2014, solo una parcela fue elegible para el programa en su primer año (Ahmed 2015). En Sacramento, solo dos propietarios se han beneficiado de su programa de Incentivos Fiscales para la Agricultura Urbana desde su inicio en 2014 (Wingo 2022). Los Ángeles implementó una UAIz en 2017, pero las consultas de posibles solicitantes sobre el programa han disminuido constantemente de 40 en 2017 a 10 en 2020, mientras que las solicitudes aprobadas disminuyeron de cuatro en 2017, a una en 2018 y 2019, y ninguna en 2020 (Castro 2021).

Las limitaciones tanto del alcance de la política como de su impacto potencial están incorporadas en su diseño. Esto es evidente dadas las críticas

to housing insecurity for millions of people in the U.S., enabling property owners to collect rents in the form of improved land values and, in certain cases, tax savings, and to evict land stewards when the arrangement is no longer the most profitable option available to them. Given that greening interventions have been strongly linked to raised property values and home prices (recouped investments for some and housing unaffordability for others) (Voicu and Been 2001), along with urban agriculture's history as a redevelopment mechanism and the indicated development interests behind UAIzS, UAIzS may facilitate a type of green renewal that contributes to community displacement (Checker 2011). Like other "revitalization" efforts, urban agriculture can attract economically well-situated settlers to affordable neighborhoods, which may in turn increase the cost of living for existing residents and lead to gentrification (Alkon & Cadji 2020; Cadji & Alkon 2014; Safransky 2014; Vitiello 2022; Von Hassell 2002; Walker 2015) and has been spatially correlated with patterns of gentrification (McClintock, Mahmoudi, Simpson & Santos 2016). Given these realities, urban agriculture advocates must confront the likelihood that UAIzS and possibly urban agriculture more broadly – no matter its intentions – could catalyze "green" gentrification.

Part III: Narrative Paths to Policy Design *Framing Land for Food: Development Opportunity or Public Good?*

The history outlined in the previous sections and the current demands of food justice advocates convey that both municipalities and BIPOC community food producers have vested interests in bringing/restoring urban agriculture in cities. But given the role that urban agriculture has played in redevelopment efforts of both the distant and more immediate past, how can food production be meaningfully reintegrated into cities in the present in a way that does not continue to rely on land insecurity and facilitate dispossession? The answer to this question seems to hinge upon how land is viewed as a resource – that is, as a market commodity or a public good – and how urban agriculture is understood as a land use within those views. Land for food production as a policy item usually falls within two schools of thought: as either a development opportunity (to incentivize market-oriented investments and other high-revenue-generating land uses in cities) or a public good (an amenity that public institutions should support as a means to strengthen community-building or to cultivate civic and political agency, and for the potential ecosystem services it can generate) (McLain et al. 2014; Newell et al. 2022). Which school of thought municipalities subscribe to has historically driven and continues to influence the support they are willing to allocate to urban agriculture and the

más comunes a la política, que incluyen: (1) su arrendamiento mínimo de cinco años es tiempo insuficiente para que los productores construyan la estructura del suelo y la infraestructura del sitio necesarias para un huerto urbano productivo y (2) la elegibilidad se limita a propiedades privadas cuyos propietarios conservan el derecho de rescindir el contrato si surge una oportunidad de desarrollo simplemente pagando impuestos atrasados y una tarifa de procesamiento (Garrick 2016). Además, los gobiernos locales pueden tener pocos incentivos para garantizar una participación a gran escala, dado que ello daría lugar a pérdidas de ingresos fiscales, no sólo a través de la reducción de los impuestos a la propiedad, sino también de la conversión indefinida de tierras de usos potencialmente generadores de impuestos más altos a agricultura urbana. En 2015, el Tasador del Condado de Los Ángeles estimó que aproximadamente 57.000 parcelas podrían ser elegibles para la UAIz en todo el condado y que, con una tasa de participación del cinco por ciento, el Condado perdería aproximadamente \$6,7 millones en ingresos fiscales (L.A. Daily News 2015). La ordenanza final emitida por la Junta de Supervisores del Condado de Los Ángeles establece que ningún propietario individual puede obtener más de \$15,000 dólares en reducciones de impuestos anuales (Código del Condado de Los Ángeles, Capítulo 22, Sección 192), mientras que el Condado finalmente limitó la pérdida máxima por reducciones de impuestos a \$3 millones de dólares (Watson 2018). La ciudad de Los Ángeles solo reservó fondos suficientes para cubrir el 1% de los 8,000 lotes elegibles para el UAIz en su año inaugural (Watson 2018), lo que podría haber sido un problema si no fuera por la falta de conciencia general y participación en el programa desde su inicio. Al mismo tiempo, es posible que las exenciones fiscales de los UAIz no incentiven lo suficiente a los propietarios de terrenos en ciudades con altos costos de suelo a destinar voluntariamente sus terrenos a la agricultura urbana, dado el costo de oportunidad para posibilidades de desarrollo potencialmente más lucrativas.

Si bien las UAIz parecen involuntariamente contraproducentes, una lectura cínica de la política considera que los objetivos declarados de optimización del uso de la tierra y seguridad de la tierra para la agricultura urbana pueden ser una cortina de humo para el final inevitable de dicha política: la reurbanización. Los defensores de las UAIz a menudo abogaban por ellas utilizando el mismo lenguaje que los defensores de la renovación de los años setenta utilizaban para defender sus esfuerzos por erradicar la "plaga" en las comunidades objetivo. Aunque defensores como la Alianza para la Agricultura Urbana de San Francisco apoyaron

longevity of land tenure for community food producers. Some evidence, though limited, suggests that land security for community food production is more likely when municipalities treat urban agriculture as a public good.

Urban agriculture projects that are co-opted as development opportunities tend to be motivated by and have their success evaluated based on the extent to which they yield profits, create jobs, or maximize potential tax revenues. Both “shrinking” and high-land-cost cities – including Columbus, New Orleans, Philadelphia, Oakland, and Los Angeles – have seemingly adopted the development model of urban agriculture as a means to strategically preserve and improve land for more profitable future uses (Moore 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002; Vitiello 2022). Philadelphia integrated urban agriculture into its comprehensive plan and zoning code in 2012 (Rosan and Pearsall 2017), but its urban agriculture support systems are bound to its redevelopment systems, “embedded in and vulnerable to the cycles of economic growth and crises” (Vitiello 2022, 250). As a result, land security for its growers remains tenuous.

Meanwhile, other cities that treat urban agriculture as a public good – acknowledging the health, environmental, and sociocultural benefits it can provide without tying its justification to a narrow set of economic outcomes – appear to have been able to provide a marginally higher degree of land security for growers. In Seattle, almost 90 permanently protected community gardens are sited on a network of public and private lands through their GROW (formerly P-Patch Trust) initiative (Horst et al. 2017, 290). New York, despite being the most densely populated major city in the U.S., manages three borough-level land trusts (SPUR 2012). Chicago, which treats urban agriculture as a public good and has supported it as such through a city-funded land trust, has been able to foster more enduring land tenure for urban agriculture (Vitiello 2022).

Cities have rarely seen the benefit of designating food production as a formal land use because it is simply not considered the “highest and best use” of land when development potential takes priority in land use decisions. Many vacant lot gardens expanded through Philadelphia and New York’s VLCA during the 1890s depression were later developed after real estate markets revived (Vitiello and Brinkley 2013). After an urban agriculture boom amid 1970s urban renewal that was bolstered by federally funded urban gardening programs (Reynolds 2011, 200), landowners of vacant lot gardens (municipalities included) sought to sell them to developers when land values rose again in the 1980s and 1990s (Schmelzkopf 2002; Staeheli

la política, una lectura atenta tanto del lenguaje como de los informes sobre la Ley UAIZ sugiere que sus defensores consideraban en gran medida la agricultura urbana como un medio para un fin, citando la eliminación de la “plaga” al menos tan a menudo como el aumento del acceso local a productos saludables como justificación para las UAIZ (Barragán 2014; Bernstein 2014; The San Francisco Examiner 2013). Los funcionarios electos, desde el asambleísta Ting, patrocinador de la ley, hasta el supervisor del condado de Los Ángeles, Mark Ridley-Thomas, y el concejal de San Diego, Scott Sherman, a menudo ensalzaron la política como un incentivo para catalizar el desarrollo con el fin de combatir la “plaga” (Garrick 2016; Los Ángeles). Sentinel 2016; McGreevy 2013; Sewell 2015). La Ley UAIZ fue aprobada casi por unanimidad con apoyo bipartidista, en parte porque enmarcó la agricultura urbana como una oportunidad de reurbanización, satisfaciendo a los defensores liberales de la utilidad de la agricultura urbana como una intervención de salud pública y ambiental y a los aliados conservadores de las UAIZ como un programa de “participación voluntaria” que capitaliza el potencial de la agricultura urbana para rehabilitar propiedades “deterioradas” (Castro 2021).

Las UAIZ parecen situarse al final de un largo linaje de programas de conversión de terrenos baldíos en Estados Unidos que se han basado en la inseguridad de la tierra para facilitar la reurbanización de tierras “arruinadas” y, en el proceso, han permitido que los beneficios recayeran principalmente en una pequeña clase de terratenientes a través del trabajo mal compensado de comunidades a menudo marginadas. Estos programas tienden a ofrecer poco o ningún apoyo material adicional para facilitar la agricultura urbana una vez que se ha facilitado el acceso a la tierra, y sin embargo relegan los costos de remediación de la tierra a las comunidades marginadas, una realidad probable dado que las tierras que ponen a disposición a menudo requieren la remediación del suelo (Castro 2021; Fitch 2018; McLain et al. 2014; The San Francisco Examiner 2013). Estos programas reproducen y refuerzan en la práctica un modelo de arrendamiento que ha contribuido a la inseguridad habitacional de millones de personas en Estados Unidos, permitiendo a los propietarios cobrar rentas en forma de mejora del valor del suelo y, en ciertos casos, de ahorro fiscal, y desalojar a los administradores de fincas cuando el acuerdo deja de ser la opción más rentable a su alcance. Dado que las intervenciones ecológicas se han vinculado estrechamente al aumento del valor de la propiedad y del precio de la vivienda (inversiones recuperadas para algunos e inasequibilidad de la vivienda para otros) (Voicu y Been 2001), junto con la historia de la agricultura urbana como mecanismo

et al. 2002). In “shrinking cities” of the present – like Cleveland, Detroit, and Flint – where population out-migration and an abundance of abandoned land provide bountiful opportunities for cities to more permanently integrate urban agriculture into their cityscapes, policies supporting urban agriculture as a formal land use remain largely absent (Lawson and Miller 2012; Masson-Minock and Stockman 2010; Pothukuchi 2015, 2017, 2018; Vitiello 2022). Even the history of urban agriculture as a crisis response can be read as a narrative that municipalities consciously promote – usually post-crisis when urban agriculture no longer aligns with a city’s broader development goals (Bassett 1979; Moore 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002) – to ensure that urban agriculture can only ever be conceived of as an emergency land use. There will likely always be resistance from cities that prioritize a specific kind of development over the more open land tenure system – in which a larger proportion of community members share the decision-making power and stewardship rights to land – that many community food producers seek.

Part IV: Reframing Narratives As Advocacy and Research

Reframing Land for Food as a Public Good:

Subsistence Beyond Sustenance

Interrogating how and why policy problems and solutions have been framed in certain ways can help us better understand why policies developed as they did and possibly why they failed or succeeded. How problems are framed tends to create pathways to designated solutions. Most UAIZs have been implemented only within the last decade, but history and the available evidence suggest that they have not led – and likely cannot lead – to more land access, let alone security for urban agriculture. The evidence outlined in the previous sections suggests that UAIZs have failed to increase land access and security because the policy reflects a dissonance between what institutions (e.g., municipalities, government agencies, businesses) versus what communities want urban agriculture to achieve. Competing interests have been built into UAIZs: development versus land security. Advocates want land security for “subsistence” purposes, but institutions and advocates seem to interpret and therefore value “subsistence” differently. Since institutions appear to conflate “subsistence” with “sustenance,” they believe urban agriculture is only a valid public interest goal if it can achieve food security (despite it being an objective that the institutionally underwritten alternative, our existing centralized food system, has failed and continues failing to achieve). But because experts generally acknowledge that urban agriculture alone will likely be unable to fully supply the food needs

de reurbanización y los intereses de desarrollo de las UAIZ indicados anteriormente, estos pueden facilitar un tipo de renovación ecológica que contribuya al desplazamiento de la comunidad (Checker 2011). Al igual que otros esfuerzos de “revitalización”, la agricultura urbana puede atraer colonos económicamente bien situados a barrios asequibles, lo que a su vez puede aumentar el costo de vida para los residentes existentes y conducir a la gentrificación (Alkon & Cadjji 2020; Cadjji & Alkon 2014; Safransky 2014; Vitiello 2022; Von Hassell 2002; Walker 2015) y se ha correlacionado espacialmente con patrones de gentrificación (McClintock, Mahmoudi, Simpson & Santos 2016). Dadas estas realidades, los defensores de la agricultura urbana deben hacer frente a la probabilidad de que las UAIZ y posiblemente la agricultura urbana en general –sin importar sus intenciones– puedan catalizar la gentrificación “verde”.

Parte III: Vías narrativas para el diseño de políticas ***Enmarcar la tierra para la alimentación: ¿Oportunidad de desarrollo o bien público?***

La historia descrita en las secciones anteriores y las demandas actuales de los defensores de la justicia alimentaria manifiestan que tanto los municipios como los productores de alimentos de la comunidad BIPOC tienen intereses creados en traer/restaurar la agricultura urbana en las ciudades. Pero, dado el papel que ha desempeñado la agricultura urbana en los esfuerzos de reurbanización tanto del pasado lejano como del más inmediato, ¿cómo puede reintegrarse de forma significativa la producción de alimentos en las ciudades del presente de un modo que no siga dependiendo de la inseguridad de la tierra y facilite la desposesión? La respuesta a esta pregunta parece depender de cómo se considere el suelo como un recurso –es decir, como un bien de mercado o como un bien público– y de cómo se entienda la agricultura urbana como un uso del suelo dentro de esos puntos de vista. La tierra destinada a la producción de alimentos como elemento político suele estar comprendida en dos escuelas de pensamiento: como una oportunidad de desarrollo (para incentivar las inversiones orientadas al mercado y otros usos del suelo que generan grandes ingresos en las ciudades) o como un bien público (una amenidad que las instituciones públicas deberían apoyar como medio para fortalecer la construcción de la comunidad o para cultivar la agencia cívica y política, y por los potenciales servicios ecosistémicos que puede generar) (McLain et al. 2014; Newell et al. 2022). La escuela de pensamiento a la que se adhieren los municipios ha influido históricamente y sigue influyendo en el apoyo que están dispuestos a prestar a la agricultura urbana y en la longevidad de la tenencia de la tierra para los productores comunitarios de alimentos. Algunas pruebas, aunque

of many modern cities (Colasanti 2010; McClintock and Cooper 2010; Morgan 2009; Santo et al. 2016), cities dismiss urban agriculture as an inefficient use of land. However, some advocates subscribe to a more expansive definition of “subsistence.” Many communities pursue urban agriculture as a means to (re)create a “commons” in which more of their members can cooperatively retain or (re)claim control over their environments and how land and other resources within them are shared (Alkon and Norgaard 2009; Betz et al. 2017; Kurtz 2001; McClintock 2014; Staeheli et al. 2002) – all of which is embedded in a definition of “subsistence” that extends beyond sustenance.

To evaluate how narratives have hewn the policies configuring our food systems, we need to consider the narratives shaped by different interpretations of subsistence, how they have coevolved with the way land is managed, and consequently how they impact U.S. urban agriculture policies today. Pre-contact, Native “subsistence” meant producing enough food for one’s family and extended community, with a surplus for commercial purposes, by managing land and other resources using age-old wild agricultural (now called “agroecological”) methods that enabled communities to subsist collectively in abundance (U.S. Government Publishing Office 2019). In the 1840s, Native people in the Lake Superior region reportedly produced over \$30,000 (\$1 million today) worth of maple syrup – just one of their staple foods – alone in a single year (Keller 1989, 123). By this period, the Paiute-Shoshone of the Owens Valley in California had also already engineered an extensive centuries-old irrigation network to cultivate wild crops, sustaining thousands of its community members (Lawton, Wilke, DeDecker and Mason 1976). However, settlers eventually began replacing this version of subsistence with a bifurcated food production system, which included plantation economies, to the “New World” based on a worldview in which “subsistence” was mutually exclusive from – and alternately an impediment to – commercial enterprise (Hippert 2018). Dispossession became a requisite part of this project, as land tenure became increasingly organized around private property, continually reducing collectively managed resources and the ability to subsist upon them (Goldstein 2017). Today, “subsistence” often means producing only enough to feed one’s self or household, and Anglo-Western institutions have successfully reappropriated this version of the term so that it is most commonly associated in the public imagination with rural poverty and “developing” countries.

“Subsistence” has been diminished by narratives about the “right” way to use land, which is reflected in both the configuration of our food systems and exclusionary

limitadas, sugieren que la seguridad de la tierra para la producción alimentaria comunitaria es más probable cuando los municipios tratan la agricultura urbana como un bien público.

Los proyectos de agricultura urbana que son cooptados como oportunidades de desarrollo tienden a estar motivados y su éxito se evalúa en función de la medida en que generan ganancias, crean empleos o maximizan los ingresos fiscales potenciales. Tanto las ciudades “que se están reduciendo” como las de alto costo de la tierra –incluidas Columbus, Nueva Orleans, Filadelfia, Oakland y Los Ángeles– aparentemente han adoptado el modelo de desarrollo de la agricultura urbana como un medio para preservar y mejorar estratégicamente la tierra para usos futuros más rentables (Moore 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002; Vitiello 2022). Filadelfia integró la agricultura urbana en su plan integral y código de zonificación en 2012 (Rosan y Pearsall 2017), pero sus sistemas de apoyo a la agricultura urbana están ligados a sus sistemas de reurbanización, “incrustados y vulnerables a los ciclos de crecimiento económico y crisis” (Vitiello 2022, 250). Como resultado, la seguridad de la tierra para sus productores sigue siendo frágil.

Mientras tanto, otras ciudades que tratan la agricultura urbana como un bien público –reconociendo los beneficios sanitarios, medioambientales y socioculturales que puede proporcionar sin vincular su justificación a un estrecho conjunto de resultados económicos– parecen haber sido capaces de proporcionar un grado ligeramente mayor de seguridad de la tierra a los agricultores. En Seattle, casi 90 huertos comunitarios protegidos de forma permanente están ubicados en una red de terrenos públicos y privados a través de su iniciativa GROW (anteriormente P-Patch Trust) (Horst et al. 2017, 290). Nueva York, a pesar de ser la gran ciudad más densamente poblada de Estados Unidos, gestiona tres fideicomisos de tierras a nivel de distrito (SPUR 2012). Chicago, que considera la agricultura urbana como un bien público y la ha apoyado como tal a través de un fondo de tierras financiado por la ciudad, ha sido capaz de fomentar una tenencia de tierras más duradera para la agricultura urbana (Vitiello 2022).

Las ciudades rara vez han visto el beneficio de designar la producción de alimentos como un uso formal del suelo porque simplemente no se considera el “uso más alto y mejor” de la tierra cuando el potencial de desarrollo tiene prioridad en las decisiones de uso del suelo. Muchos huertos en terrenos baldíos se expandieron a través de la VLCA de Filadelfia y Nueva York durante la depresión de la década de 1890 y posteriormente se desarrollaron

land use policies today. As implicated in the history of U.S. settler colonialism and its permutation via municipal land use policies developed during the 20th century, the diminishment of “subsistence” reflects a centuries-long project to make the potential exchange value of land a more legitimate measure of utility than its actual use value to communities. This subversion has impeded communities’ efforts to legitimate their use rights to land and led to policies that have limited their ability to practice foodways that sustain themselves, let alone prosper.

Consequently, narrative reclamation seems to be at the heart of much food sovereignty work today. Communities are developing and reviving competing narratives about what it means to “subsist” and the role community control over land plays in actualizing “subsistence.” Many communities of color have pursued diverse but complementary visions of food sovereignty contingent upon (re)establishing some version of a “commons” – from California Tribes’ long-standing efforts to reassert stewardship rights to ancestral lands fragmented across and bounded within private properties and publicly managed lands (federal forests and municipal parks alike) for traditional foods (California Indian Museum and Cultural Center 2021), including recent efforts to shape emerging USDA policies on the management of “wild” crops and foraged foods (U.S. Government Publishing Office 2019), to Ron Finley’s successful campaign to reclaim parkways in South Los Angeles for food gardens in 2015 (Florida 2015). As these communities convey, food justice ultimately hinges upon the power to make land management decisions.

The land tenure system in the U.S. was designed to concentrate wealth and this decision-making power at the expense of the many; giving primacy to the exchange value over community use value of land has been pivotal to maintaining this concentration of resources and power. This is most clearly exemplified by how contemporary discourse around land struggle has at times pitted housing and urban agriculture against each other. While there is undeniably a housing crisis in many U.S. cities, the claim that urban agriculture impedes housing development does not bear out in history or the present. In the 1990s, New York City argued that city-owned vacant lots, which communities had managed for gardens since the 1970s, should not continue being squandered on urban agriculture given the high need for affordable housing. The city eventually retreated from its “right to housing” position once it was able to reappropriate various vacant lot gardens for mostly market-rate development. But the fact that other city-owned land had been readily available for housing development and vacant lot gardens remained undeveloped even

tras la reactivación de los mercados inmobiliarios (Vitiello y Brinkley 2013). Después de un auge de la agricultura urbana en medio de la renovación urbana de la década de 1970 que fue impulsado por programas de jardinería urbana financiados por el gobierno federal (Reynolds 2011, 200), los propietarios de huertos en lotes baldíos (municipios incluidos) trataron de venderlos a los promotores cuando el valor de la tierra volvió a subir en las décadas de 1980 y 1990 (Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002). En las “ciudades cada vez más pequeñas” del presente (como Cleveland, Detroit y Flint), donde la emigración de la población y la abundancia de tierras abandonadas brindan bastantes oportunidades para que las ciudades integren de manera más permanente la agricultura urbana en sus paisajes urbanos, sin embargo, las políticas que apoyan la agricultura urbana como uso formal de la tierra siguen en gran medida ausentes (Lawson y Miller 2012; Masson-Minock y Stockman 2010; Pothukuchi 2015, 2017, 2018; Vitiello 2022). Incluso la historia de la agricultura urbana como respuesta a una crisis puede leerse como una narrativa que los municipios promueven conscientemente –generalmente después de una crisis, cuando la agricultura urbana ya no se ajusta a los objetivos de desarrollo más amplios de una ciudad (Bassett 1979; Moore 2006; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002)– para garantizar que la agricultura urbana sólo pueda concebirse como un uso de emergencia del suelo. Probablemente siempre habrá resistencia por parte de las ciudades que priorizan un tipo específico de desarrollo sobre el sistema más abierto de tenencia de la tierra –en el que una mayor proporción de miembros de la comunidad comparten el poder de toma de decisiones y los derechos de administración de la tierra– que muchos productores comunitarios de alimentos buscan.

Parte IV: Reformular las narrativas como defensa e investigación

Reformular la tierra para la alimentación como bien público: La subsistencia más allá del sustento

Cuestionar cómo y por qué los problemas y las soluciones políticas se han enmarcado de determinadas maneras puede ayudarnos a comprender mejor por qué las políticas se desarrollaron como lo hicieron y, posiblemente, por qué fracasaron o tuvieron éxito. La forma en que se enmarcan los problemas tiende a crear vías para las soluciones designadas. La mayoría de las UAIZ se han puesto en práctica en la última década, pero la historia y las pruebas disponibles sugieren que no han conducido –y probablemente no puedan conducir– a un mayor acceso a la tierra, y mucho menos a la seguridad para la agricultura urbana. Las pruebas esbozadas en las secciones anteriores sugieren que las UAIZ no han logrado aumentar el acceso a

after being cleared, along with public comments issued by then-Mayor Giuliani, suggested that the city was threatened by community control of land and largely motivated to eliminate vacant lot gardens as spaces of potential political resistance (Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002). Today, there is clearly enough land for urban agriculture and housing in many other cities, yet municipalities are still tearing down while refusing to replace and increase the limited existing housing (Delind 2015). The claim that food sovereignty and housing security are competing land struggles seems to support a misleading land scarcity narrative that has been used to maintain concentrated control over resources and power. As with the settler colonial (and arguably ongoing) U.S. government campaign to undermine Tribal sovereignty, governing institutions have always intuited the connection between land stewardship and political power and their vested interest in neutralizing this power, if not seizing and maintaining a monopoly over it, by gatekeeping land stewardship. This argument is salient to food justice, as power over one's food system requires power over land use more generally.

UAIzS are not an innovation or break from prevailing ways of thinking about and utilizing land in cities. Rather, they are a continuation of the lot conversion programs that have been prevalent in U.S. cities for over a century, that have not achieved land security for community food producers, and that at times have relied upon land insecurity to achieve other ends, such as development. Policies like UAIzS will not achieve the land security that food justice advocates seek, because they are wholly situated within a land tenure system that gives priority to maximizing land exchange values by closing lands off to specific people and uses, like food production. To attain land security through UAIzS, growers must rely on the goodwill of private property owners who often manage their properties for aesthetic reasons to maintain property values (Turner 2022) in a way often incompatible with the unruliness associated with food production. Policies like UAIzS ultimately reinforce a longstanding land tenure system that has facilitated unilateral economic prosperity for landholders through a de facto system of segregation that brings land stewards, typically from marginalized/subjugated populations in a community, onto land that they are prevented from living near or owning but are compelled or incentivized to cultivate nonetheless. Such policies continue a centuries-long cycle of people and food production being moved on and off land when it suits state and big business (real estate and agriculture) interests.

Securing land for community food production as a public good allows communities to (re)claim some control over land management in their cities. The

la tierra y la seguridad porque la política refleja una disonancia entre lo que las instituciones (por ejemplo, municipios, agencias gubernamentales, empresas) y lo que las comunidades quieren que logre la agricultura urbana. En las UAIz se han incorporado intereses contrapuestos: desarrollo frente a seguridad de la tierra. Los defensores quieren la seguridad de la tierra con fines de "subsistencia", pero las instituciones y los defensores parecen interpretar y, por tanto, valorar la "subsistencia" de forma diferente. Dado que las instituciones parecen confundir "subsistencia" con "sustento", creen que la agricultura urbana sólo es un objetivo de interés público válido si puede lograr la seguridad alimentaria (a pesar de ser un objetivo que la alternativa respaldada institucionalmente, nuestro actual sistema alimentario centralizado, no ha logrado y sigue sin lograr). Pero como los expertos reconocen en general que la agricultura urbana por sí sola probablemente será incapaz de satisfacer plenamente las necesidades alimentarias de muchas ciudades modernas (Colasanti 2010; McClintock y Cooper 2010; Morgan 2009; Santo et al. 2016), las ciudades desestiman la agricultura urbana como un uso ineficiente de la tierra. Sin embargo, algunos defensores suscriben una definición más amplia de "subsistencia". Muchas comunidades practican la agricultura urbana como un medio para (re)crear "bienes comunes" en los que más miembros puedan retener o (re)reclamar cooperativamente el control sobre sus entornos y cómo se comparten la tierra y otros recursos dentro de ellos (Alkon y Norgaard 2009). ; Betz et al. 2017; Kurtz 2001; McClintock 2014; Staeheli et al. 2002), todo lo cual está integrado en una definición de "subsistencia" que se extiende más allá del sustento.

Para evaluar cómo las narrativas han forjado las políticas que configuran nuestros sistemas alimentarios, tenemos que considerar las narrativas conformadas por diferentes interpretaciones de la subsistencia, cómo han coevolucionado con la forma en que se gestiona la tierra y, en consecuencia, cómo afectan a las políticas de agricultura urbana de Estados Unidos en la actualidad. Antes del contacto, la "subsistencia" nativa significaba producir suficientes alimentos para la familia y la comunidad extendida, con un excedente para fines comerciales, mediante la gestión de la tierra y otros recursos utilizando métodos agrícolas silvestres ancestrales (ahora llamados "agroecológicos") que permitían a las comunidades subsistir colectivamente en abundancia (Oficina de Publicaciones del Gobierno de los Estados Unidos 2019). En la década de 1840, los nativos de la región del Lago Superior produjeron en un solo año más de 30.000 dólares (un millón de dólares en la actualidad) en sirope de arce, uno de sus alimentos básicos (Keller 1989, 123). En este

outcomes for the alternative, relying on policies like UAIzS, are somewhat predictably illustrated by the resolution to the land-for-food struggle on the 770 Woolsey Street site in San Francisco that inspired AB 551. After a five-year, community-led campaign to secure the site for Portola Farm, in 2017, a developer purchased the site from its longtime owner with the intention to develop market-rate housing against the community's wishes. The Greenhouse Project was able to negotiate with the developer to secure a legal right to purchase the property in 2020 and surprised everyone by quickly raising the agreed-upon sum to purchase the site: \$15 million (twice what the developer paid for the land in 2017). Unfortunately, the developer rejected the deal to develop the site for 62 townhomes (TRD Staff 2022).

Reframing Food System Advocacy and Research

Existing research that examines land security for community food production, as explored throughout this essay, shows that various policy and programmatic approaches have failed to increase land security. Neither locating urban agriculture on public lands (ACGA Monograph 1998; Ahmed 2015; Kato et al. 2018; Lawson 2007; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002), nor passing local land use policies to encourage urban agriculture, nor focusing on low-density and low-cost land cities has increased land security for community food production. Consequently, the question that should inform the work of both food system advocates and researchers moving forward is "Why?" Some research indicates that the marginal land security that select cities have achieved arose from their commitment to opening up and dedicating lands for community food production as a public good, suggesting that land security may not be attributed to any particular policy tools but rather the framing of the problems they are used to address. As researchers and advocates identify and lobby for policies to support community food production, it is necessary to both articulate and interrogate the narratives and embedded assumptions guiding how food justice problems and solutions are defined.

UAIzS provide an opportunity to examine how urban agriculture policies have been shaped by narratives around land management (land as a commodity versus a shared resource to be stewarded) and urban agriculture as an endeavor (development versus public good). Food injustice as a problem, its potential solutions, and their impacts will be articulated and assessed differently depending on which of these narratives are used to articulate food injustice – whether it is defined and measured only by food insecurity, or also by the extent to which communities have control over how food is both produced and supplied to them. Institutions that frame urban

período, los Paiute-Shoshone del valle de Owens en California también habían diseñado una extensa red de riego centenaria para cultivar siembras silvestres, sustentando a miles de miembros de su comunidad (Lawton, Wilke, DeDecker y Mason 1976). Sin embargo, los colonos finalmente comenzaron a reemplazar esta versión de subsistencia con un sistema de producción de alimentos bifurcado, que incluía economías de plantaciones, hacia el "Nuevo Mundo" basado en una visión del mundo en la que la "subsistencia" era mutuamente excluyente de las empresas comerciales y, alternativamente, un impedimento para ellas. (Hippert 2018). La desposesión se convirtió en una parte necesaria de este proyecto, a medida que la tenencia de la tierra se organizaba cada vez más en torno a la propiedad privada, reduciendo continuamente los recursos gestionados colectivamente y la capacidad de subsistir con ellos (Goldstein 2017). Hoy en día, "subsistencia" a menudo significa producir solo lo suficiente para alimentarse a uno mismo o a su hogar, y las instituciones anglooccidentales se han reapropiado con éxito de esta versión del término, de modo que en el imaginario público se asocia más comúnmente con la pobreza rural y los países "en desarrollo".

La "subsistencia" se ha visto disminuida por las narrativas sobre la forma "correcta" de usar la tierra, lo que se refleja tanto en la configuración de nuestros sistemas alimentarios como en las políticas excluyentes de uso de la tierra actuales. Como lo implica la historia del colonialismo de colonos estadounidenses y su permutación a través de políticas municipales de uso de la tierra desarrolladas durante el siglo XX, la disminución de la "subsistencia" refleja un proyecto de siglos de duración para hacer del valor de cambio potencial de la tierra una medida de utilidad más legítima que la su valor de uso real para las comunidades. Esta subversión ha impedido los esfuerzos de las comunidades por legitimar sus derechos de uso de la tierra y ha llevado a políticas que han limitado su capacidad para practicar hábitos alimentarios que se sostengan a sí mismos, y mucho menos prosperen.

En consecuencia, la recuperación de la narrativa parece estar en el centro de gran parte del trabajo de soberanía alimentaria actual. Las comunidades están desarrollando y reviviendo narrativas contrapuestas sobre lo que significa "subsistir" y el papel que desempeña el control comunitario sobre la tierra en la actualización de la "subsistencia". Muchas comunidades de color han perseguido visiones diversas pero complementarias de la soberanía alimentaria supeditadas al (re)establecimiento de alguna versión de "bienes comunes": desde los esfuerzos de larga data de las tribus de California

agriculture as an answer to economic crises and/or development opportunity position it to only ever be a provisional land use while sublimating the other objectives that are as central to, and requisite for, food justice as food security, such as the power to manage land collectively. This narrative suppresses the deliberately political dimensions of urban agriculture that are required to change food systems by contributing to policies that are nominally about food justice but narrowly focused on market economy outcomes (DeLind 2015). Moreover, this narrative will continue reinforcing the country's historical amnesia around the enduring role that dispossession, displacement, and carceral practices have played and still play in its food systems – awareness of which is required to ask the right policy and research questions to guide the development of tools that actually advance equitable land security and that should inform U.S. food system planning in the future.

This essay aims to provide food system advocates with an exploratory overview of how certain policies have led to the socio-legal and political terrain through which they must now navigate to advance their goals. Many food justice advocates are unaware of the history of urban agriculture and land use policies in cities that have established incentive structures making it difficult for them to (1) advance more equitable and sustainable food systems and (2) help communities experiencing food and other overlapping injustices reestablish ties to spaces within those cities that exclusionary land use and social policies have severed. A suite of practices, programs, and policies that make land more accessible and land security more viable for BIPOC communities is a prerequisite for any urban agriculture policies that follow. Without land equity, urban agriculture policies will likely perpetuate inequitable and exclusionary land access and tenure. The success of equitable urban agriculture efforts moving forward will require dismantling the closed land tenure system established by longstanding land use policies, disembedding community food production from redevelopment systems, recognizing land for food as a public good, and prioritizing community use rather than the exchange value of land in planning decisions.

This essay also argues that food sovereignty and land justice work necessarily includes the narrative work that precedes policy development and highlights some of the ways in which advocates are already undertaking this work. Many advocates are increasingly articulating that the goals of urban agriculture ought to extend beyond food security to the right to manage land in a way that serves one's community. Consequently, calls for "land equity" (more equitable tenure rights and co-management authority

para reafirmar los derechos de administración de tierras ancestrales fragmentadas y delimitadas dentro de propiedades privadas y tierras gestionadas públicamente (bosques federales y parques municipales por igual) para alimentos tradicionales (Museo y Centro Cultural Indígena de California 2021), incluidos esfuerzos recientes para dar forma a las políticas emergentes del USDA sobre la gestión de siembras "silvestres" y alimentos forrajeros (Oficina de Publicaciones del Gobierno de EE. UU. 2019), a la exitosa campaña de Ron Finley para recuperar avenidas en el sur de Los Ángeles para huertos alimentarios en 2015 (Florido 2015). Como lo transmiten estas comunidades, la justicia alimentaria depende en última instancia del poder de tomar decisiones sobre el manejo de la tierra.

El sistema de tenencia de la tierra en Estados Unidos fue diseñado para concentrar la riqueza y este poder de toma de decisiones a expensas de la mayoría; dar primacía al valor de cambio sobre el valor de uso comunitario de la tierra ha sido fundamental para mantener esta concentración de recursos y poder. Esto se ejemplifica más claramente en cómo el discurso contemporáneo en torno a la lucha por la tierra ha enfrentado en ocasiones a la vivienda y la agricultura urbana entre sí. Aunque es innegable que existe una crisis de la vivienda en muchas ciudades estadounidenses, la afirmación de que la agricultura urbana impide el desarrollo de la vivienda no se sostiene ni en la historia ni en el presente. En los años noventa, la ciudad de Nueva York argumentó que los terrenos baldíos de propiedad municipal, que las comunidades habían gestionado para huertos desde los años setenta, no debían seguir dilapidándose en agricultura urbana dada la gran necesidad de viviendas asequibles. Con el tiempo, la ciudad se retractó de su postura del "derecho a la vivienda" una vez que pudo reapropiarse de varios terrenos baldíos para urbanizarlos, en su mayoría a precio de mercado. Sin embargo, el hecho de que otros terrenos de propiedad municipal estuvieran disponibles para la construcción de viviendas y de que los huertos urbanos permanecieran sin urbanizar incluso después de haber sido desalojados, junto con los comentarios públicos del entonces alcalde Giuliani, sugieren que la ciudad se sentía amenazada por el control comunitario del suelo y estaba muy motivada para eliminar los huertos urbanos como espacios de resistencia política potencial (Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002). Hoy en día, es evidente que hay suficiente terreno para la agricultura urbana y la vivienda en muchas otras ciudades, pero los municipios siguen derribando mientras se niegan a reemplazar y aumentar las limitadas viviendas existentes (DeLind 2015). La afirmación de que la soberanía alimentaria y la seguridad de la vivienda son luchas por la tierra

over land by communities) are becoming more integral to the food justice movement. In recent years, formal and informal coalitions have been organizing in California to consider how to reframe food justice work as a land equity issue, including considerations for reparations. Some of these conversations have already catalyzed action at the institutional level, including a state-established and -funded, three-year, BIPOC-led California Agricultural Land Equity Task Force to develop policy recommendations that will advance a more equitable distribution of working lands to both food producers and land stewards in future years.

Lastly, this essay asks food system researchers to be more cognizant of the narratives informing their research questions and priorities, which is necessary to understand the causes of food apartheid, including the role different land management models play in food apartheid, and to inform the development of meaningful policy solutions. Rather than focusing narrowly on what policies can support more equitable urban agriculture, researchers should also be asking: How have the social, political, and economic priorities underpinning land use decisions shaped urban agriculture policies? What factors have led some cities to prioritize land security for community food producers? How does the way we conceive of land as a resource shape the urban agriculture policies that are even possible to articulate, let alone pursue?

que compiten entre sí parece apoyar una narrativa engañosa sobre la escasez de tierras que se ha utilizado para mantener el control concentrado sobre los recursos y el poder. Como en el caso de la campaña colonial de los colonos (y podría decirse que continúa) del gobierno estadounidense para socavar la soberanía tribal, las instituciones gobernantes siempre han intuido la conexión entre la administración de la tierra y el poder político y su interés en neutralizar este poder, si no en apoderarse de él y mantener el monopolio, mediante la administración de la tierra. Este argumento es importante para la justicia alimentaria, ya que el poder sobre el propio sistema alimentario requiere poder sobre el uso de la tierra en general.

Las UAIZ no son una innovación ni una ruptura con las formas predominantes de concebir y utilizar el suelo en las ciudades. Por el contrario, son una continuación de los programas de conversión de lotes que han prevalecido en las ciudades estadounidenses durante más de un siglo, que no han logrado la seguridad de la tierra para los productores comunitarios de alimentos y que, en ocasiones, se han basado en la inseguridad de la tierra para lograr otros fines, como el desarrollo. Las políticas como las UAIZ no lograrán la seguridad de la tierra que buscan los defensores de la justicia alimentaria, porque están totalmente situadas dentro de un sistema de tenencia de la tierra que da prioridad a maximizar los valores de intercambio de la tierra cerrando las tierras a personas y usos específicos, como la producción de alimentos. Para lograr la seguridad de la tierra a través de las UAIZ, los cultivadores deben confiar en la buena voluntad de los propietarios privados que a menudo gestionan sus propiedades por razones estéticas para mantener los valores de la propiedad (Turner 2022) de una manera a menudo incompatible con el desenfreno asociado a la producción de alimentos. Políticas como las UAIZ refuerzan, en última instancia, un sistema de tenencia de la tierra de larga data que ha facilitado la prosperidad económica unilateral de los terratenientes a través de un sistema de segregación de facto que lleva a los administradores de la tierra, por lo general de poblaciones marginadas/subyugadas en una comunidad, a la tierra que se les impide vivir cerca o poseer pero que, sin embargo, se ven obligados o incentivados a cultivar. Estas políticas continúan un ciclo de siglos en el que las personas y la producción de alimentos se trasladan dentro y fuera de la tierra cuando conviene a los intereses del Estado y de las grandes empresas (inmobiliarias y agrícolas).

Asegurar la tierra para la producción comunitaria de alimentos como un bien público permite a las comunidades (re)clamar cierto control sobre la gestión de la tierra en sus ciudades. Los resultados

de la alternativa, basada en políticas como las UAIZ, se ilustran de forma predecible con la resolución de la lucha de tierra por alimentos en el 770 de Woolsey Street en San Francisco, que inspiró la AB 551. Tras una campaña de cinco años liderada por la comunidad para asegurar el terreno para Portola Farm, en 2017 un promotor compró el terreno a su antiguo propietario con la intención de construir viviendas a precio de mercado en contra de los deseos de la comunidad. El Proyecto Invernadero logró negociar con el promotor para asegurarse el derecho legal a comprar la propiedad en 2020 y sorprendió a todos al recaudar rápidamente la suma acordada para adquirir el terreno: 15 millones de dólares (el doble de lo que el promotor pagó por el terreno en 2017). Lamentablemente, el promotor rechazó el acuerdo para urbanizar el solar con 62 viviendas adosadas (TRD Staff 2022).

Reformular la defensa y la investigación del sistema alimentario

La investigación existente que examina la seguridad de la tierra para la producción comunitaria de alimentos, como se ha explorado a lo largo de este ensayo, muestra que varios enfoques políticos y programáticos no han logrado aumentar la seguridad de la tierra. Ni ubicar la agricultura urbana en tierras públicas (ACGA Monograph 1998; Ahmed 2015; Kato et al. 2018; Lawson 2007; Schmelzkopf 2002; Staeheli et al. 2002) ni aprobar políticas locales de uso del suelo para fomentar la agricultura urbana, tampoco centrarse en ciudades con tierras de baja densidad y bajo costo ha aumentado la seguridad de la tierra para la producción comunitaria de alimentos. En consecuencia, la pregunta que debería informar el trabajo de los defensores del sistema alimentario y de los investigadores de cara al futuro es “¿Por qué?”. Algunas investigaciones indican que la seguridad de las tierras marginales que algunas ciudades han logrado surgió de su compromiso de abrir y dedicar tierras a la producción comunitaria de alimentos como un bien público, lo que sugiere que la seguridad de las tierras puede no atribuirse a ninguna herramienta política en particular, sino más bien al encuadre de los problemas para los que se utilizan. A medida que los investigadores y los defensores identifican y presionan en favor de políticas de apoyo a la producción alimentaria de la comunidad, es necesario articular e interrogar las narrativas y los supuestos arraigados que guían la definición de los problemas y las soluciones de la justicia alimentaria.

Las UAIZ brindan la oportunidad de examinar cómo las políticas de agricultura urbana han sido moldeadas por las narrativas en torno a la gestión de la tierra (la tierra como una mercancía frente a un recurso compartido que debe ser administrado) y la agricultura urbana como un esfuerzo (desarrollo frente a bien

público). La injusticia alimentaria como problema, sus posibles soluciones y sus repercusiones se articularán y evaluarán de forma diferente dependiendo de cuál de estas narrativas se utilice para articular la injusticia alimentaria: si se define y mide sólo por la inseguridad alimentaria, o también por el grado en que las comunidades tienen control sobre cómo se producen y se les suministran los alimentos. Las instituciones que enmarcan la agricultura urbana como una respuesta a las crisis económicas y/u oportunidades de desarrollo la posicionan para que sea solo un uso provisional de la tierra, al tiempo que subliman los otros objetivos que son tan centrales y necesarios para la justicia alimentaria como la seguridad alimentaria, como el poder para gestionar la tierra colectivamente. Esta narrativa suprime deliberadamente las dimensiones políticas de la agricultura urbana que se requieren para cambiar los sistemas alimentarios al contribuir a políticas que nominalmente tratan de la justicia alimentaria, pero que se centran estrechamente en los resultados económicos del mercado (DeLind 2015). Además, esta narrativa seguirá reforzando la amnesia histórica del país en torno al papel duradero que la desposesión, el desplazamiento y las prácticas carcelarias han desempeñado y siguen desempeñando en sus sistemas alimentarios, algo de lo que es necesario ser conscientes para formular las preguntas políticas y de investigación adecuadas que guíen el desarrollo de herramientas que realmente fomenten la seguridad equitativa de la tierra y que deberían informar la planificación del sistema alimentario estadounidense en el futuro.

Este ensayo tiene como objetivo proporcionar a los defensores del sistema alimentario una visión general exploratoria de cómo ciertas políticas han conducido al terreno sociojurídico y político a través del cual ahora deben navegar para avanzar en sus objetivos. Muchos defensores de la justicia alimentaria desconocen la historia de la agricultura urbana y las políticas de uso del suelo en las ciudades que han establecido estructuras de incentivos que les dificultan (1) promover sistemas alimentarios más equitativos y sostenibles y (2) ayudar a las comunidades que sufren injusticias alimentarias y de otro tipo superpuestas a restablecer los vínculos con los espacios dentro de esas ciudades que las políticas sociales y de uso del suelo excluyentes han cortado. Un conjunto de prácticas, programas y políticas que hagan la tierra más asequible y la seguridad de la tierra más viable para las comunidades BIPOC es un prerrequisito para cualquier política de agricultura urbana que siga. Sin equidad territorial, las políticas de agricultura urbana perpetuarán probablemente un acceso y una tenencia de la tierra desiguales y excluyentes. El éxito de las iniciativas de agricultura urbana equitativa en el

futuro requerirá dismantelar el sistema cerrado de tenencia de la tierra establecido por las políticas de uso del suelo de larga data, desvincular la producción comunitaria de alimentos de los sistemas de reurbanización, reconocer la tierra para la alimentación como un bien público y priorizar el uso comunitario en lugar del valor de intercambio de la tierra en las decisiones de planificación.

Este ensayo también sostiene que el trabajo por la soberanía alimentaria y la justicia de la tierra incluye necesariamente el trabajo narrativo que precede al desarrollo de políticas y destaca algunas de las formas en que los defensores ya están llevando a cabo este trabajo. Muchos defensores de la agricultura urbana afirman cada vez más que sus objetivos deben ir más allá de la seguridad alimentaria y abarcar el derecho a gestionar la tierra de forma que sirva a la propia comunidad. En consecuencia, los llamamientos a la “equidad de la tierra” (derechos de tenencia más equitativos y autoridad de cogestión de la tierra por parte de las comunidades) se están integrando cada vez más en el movimiento por la justicia alimentaria. En los últimos años, se han organizado coaliciones formales e informales en California para estudiar cómo replantear el trabajo por la justicia alimentaria como una cuestión de equidad de la tierra, incluyendo consideraciones sobre reparaciones. Algunas de estas conversaciones ya han catalizado acciones a nivel institucional, como el Grupo de Trabajo sobre Equidad de Tierras Agrícolas de California, creado y financiado por el Estado, de tres años de duración y dirigido por el BIPOC, para elaborar recomendaciones políticas que promuevan una distribución más equitativa de las tierras de labor tanto para los productores de alimentos como para los administradores de tierras en los próximos años.

Finalmente, este ensayo pide a los investigadores de sistemas alimentarios que sean más conscientes de las narrativas que informan sus preguntas y prioridades de investigación, lo cual es necesario para comprender las causas del *apartheid* alimentario, incluido el papel que desempeñan los diferentes modelos de gestión de la tierra en el *apartheid* alimentario, y para informar el desarrollo de soluciones políticas significativas. En lugar de centrarse exclusivamente en qué políticas pueden apoyar una agricultura urbana más equitativa, los investigadores deberían preguntarse también: ¿Cómo han influido en las políticas de agricultura urbana las prioridades sociales, políticas y económicas que sustentan las decisiones sobre el uso del suelo? ¿Qué factores han llevado a algunas ciudades a dar prioridad a la seguridad del suelo para los productores comunitarios de alimentos? ¿De qué manera la forma en que concebimos la tierra como un recurso determina las

políticas de agricultura urbana que son posibles de articular, por no hablar de perseguir?

References

- Agyeman, Julian. 2021. "How Urban Planning and Housing Policy Helped Create 'Food Apartheid' in US Cities." *The Conversation*, March 9, 2021. <https://theconversation.com/how-urban-planning-and-housing-policy-helped-create-food-apartheid-in-us-cities-154433>.
- Ahmed, Rania. 2015. "Institutionalizing Urban Agriculture Can Provide More Than Hope for Poor San Franciscans: An analysis of the Urban Agriculture Incentive Zone Act (UAIZ)." Master's Thesis, University of San Francisco.
- Alkon, Alison Hope, and Kari Marie Norgaard. 2009. "Breaking the food chains: An investigation of food justice activism." *Sociological Inquiry* 79, no. 3 (July): 289-305.
- Alkon, Alison Hope, and Josh Cadji. 2020. "Sowing seeds of displacement: Gentrification and food justice in Oakland, CA." *International Journal of Urban and Regional Research* 44, no. 1(January): 108-123.
- Almaguer, Tomas. 2008. *Racial fault lines: The historical origins of white supremacy in California*. Berkeley: University of California Press.
- Altieri, Miguel. 2019. "Urban Agriculture: What U.S. Cities Can Learn From Cuba." *The Conversation*, February 13, 2019. <https://www.usnews.com/news/cities/articles/2019-02-13/urban-agriculture-what-us-cities-can-learn-from-cuba>.
- American Community Gardening Association. 1998 *National community gardening survey*. ACGA Monograph.
- Balderrama, Francisco E., and Raymond Rodríguez. 2006. *Decade of betrayal: Mexican repatriation in the 1930s*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Barragan, Bianca. 2014. "8,600 of LA's Empty Lots Could Become Urban Gardens." *Curbed LA*, October 10, 2014. <https://la.curbed.com/2014/10/9/10036894/8600-of-las-empty-lots-could-become-urban-gardens>.
- Bartling, Hugh. 2012. "A chicken ain't nothin' but a bird: local food production and the politics of land-use change." *Local Environment* 17, no. 1 (December): 23-34.
- Bassett, Thomas J. 1979. "Vacant lot cultivation: community gardening in America, 1893-1978." Master's Thesis, University of California, Berkeley.
- Berglund, Lisa. 2019. "Excluded by design: informality versus tactical urbanism in the redevelopment of Detroit neighborhoods." *Journal of Cultural Geography* 36, no. 2 (September): 144-181.
- Bernstein, Sharon. 2014. "San Francisco to Propose Tax Breaks for Urban Farms." *Reuters*, June 17, 2014. <https://www.reuters.com/article/us-usa-california-urbanfarms/san-francisco-to-propose-tax-breaks-for-urban-farms-idUKKBN0ES03020140617>.
- Betz, Megan, Jacob Mills, and James Farmer. 2017. "A preliminary overview of community orcharding in the United States." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 7, no. 2 (February): 13-28.
- Brones, Anna. 2018. "Karen Washington: It's Not a Food Desert, It's Food Apartheid." *Guernica*, May 10, 2018. <https://www.guernicamag.com/karen-washington-its-not-a-food-desert-its-food-apartheid/>.
- Brinkley, Catherine, and Domenic Vitiello. 2014. "From farm to nuisance: Animal agriculture and the rise of planning regulation." *Journal of planning history* 13, no. 2 (May): 113-135.
- "Ma Phidin: Protecting Our Ground, Traditional Gathering & Harvesting Policies: Analysis and Action," 2021. Santa Rosa: California Indian Museum and Cultural Center. <https://cimcc.org/wp-content/uploads/2020/11/Ma-Phidin-Policy-Position-Paper-NAFSI-Final-83120.pdf>.
- Cadji, Josh, and A. Alkon. 2014. "One day, the white people are going to want these houses again." In *Incomplete streets: Processes, practices and possibilities*, edited by Julian Agyeman and Stephen Zavestoski (pp. 154-175). London, UK: Routledge.
- Carriere, Michael, and David Schalliol. 2022. "There Grows the City: A Long History of Urban Agriculture in Milwaukee, Wisconsin." *Journal of Urban History* (June): 00961442221100490.
- Castro, Francisca. 2021. "The Urban Agriculture Incentive Zone Program in Los Angeles City: Examining Barriers to Access and Use." Master's Thesis, Occidental College.
- Checker, Melissa. 2011. Wiped out by the "greenwave": Environmental gentrification and the paradoxical politics of urban sustainability. *City & society*, 23, no. 2 (December): 210-229.
- Colasanti, Kathryn JA, and Michael W. Hamm. 2010. "Assessing the local food supply capacity of Detroit, Michigan." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 1, no. 2 (November): 41-58.
- DeLind, Laura B. 2011. "Are local food and the local food movement taking us where we want to go? Or are we hitching our wagons to the wrong stars?" *Agriculture and human values* 28 (June): 273-283.
- DeLind, Laura B. 2015. "Where have all the houses (among other things) gone? Some critical reflections on urban agriculture." *Renewable Agriculture and Food Systems* 30, no. 1 (February): 3-7.
- Drake, Luke, and Laura J. Lawson. 2014. "Validating verdancy or vacancy? The relationship of community gardens and vacant lands in the US." *Cities* 40 (October): 133-142.
- Draper, Carrie, and Darcy Freedman. 2010. "Review and analysis of the benefits, purposes, and motivations associated with community gardening in the United States." *Journal of Community Practice* 18, no. 4 (December): 458-492.
- Fitch, Alexandra. 2018. "Farming Within the Fences: An Exploration of Urban Agriculture Zoning and Land Security in Long Beach and Los Angeles, California." Master's Thesis, Occidental College.
- Fletcher, Madeline, Jennifer Rushlow, J. Schwartz-Berky, and J. LeJava. 2012. "Overcoming barriers to cultivating urban agriculture." *Real Estate Law Journal* 41 (Fall): 215-245.
- Florida, Adrian. 2015. "LA City Council Approves Curbside Planting of Fruits and Vegetables." *LAist* 89.3, March 19, 2015. <https://www.kpcc.org/2015-03-04/la-city-council-approves-curbside-planting-of-frui>.
- Freund, David MP. 2007. *Colored Property*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fricano, Russell J., and Carla Davis. 2020. "How well is urban agriculture growing in the Southern United States? Trends and issues from the perspective of urban planners regulating urban agriculture." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 9, no. 2 (January): 31-53.
- Garrett, Gary E. 1962. "The destruction of the Indian in Mendocino County 1856-1860." Master's Thesis, Sacramento State College.
- Garrick, David. 2016. "Seed Money for Urban Gardens; San Diego Plan Would Give Tax Breaks to Convert Blighted Property into Plots." *Los Angeles Times*, January 25, 2016. Proquest.
- Goldstein, Alyosha. 2017. "On the reproduction of race, capitalism, and settler colonialism." In *Race and Capitalism: Global Territories, Transnational Histories* 45 (October): 42-51.
- Haines, Anna L. 2018. "What does zoning have to do with local food systems?" *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 8, no. B (October): 175-190.
- Halvey, Madeline R., Raychel E. Santo, Sara N. Lupolt, Trent J. Dilka, Brent F. Kim, Grace H. Bachman, Jill K. Clark, and Keeve E. Nachman. 2021. "Beyond backyard chickens: A framework for understanding municipal urban agriculture policies in the United States." *Food Policy* 103 (August): 102013.
- Harvey, David. 2001. "Globalization and the "spatial fix"." *geographische revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion* 3, no. 2 (?): 23-30.
- Hippert, Christine. 2019. "Agriculture and Colonialism." In *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, edited by David M. Kaplan and Paul B Thompson. Netherlands: Springer.
- Hirt, Sonia. 2015. "The rules of residential segregation: US housing taxonomies and their precedents." *Planning Perspectives* 30, no. 3 (July): 367-395.
- Horst, Megan, Nathan McClintock, and Lesli Hoey. 2017. "The intersection of planning, urban agriculture, and food justice: A review of the literature." *Journal of the American Planning Association* 83, no. 3 (July): 277-295.
- Kato, Yuki, Scarlett Andrews, and Cate Irvin. 2018. "Availability and accessibility of vacant lots for urban cultivation in post-Katrina New Orleans." *Urban Affairs Review* 54, no. 2 (March): 322-362.
- Kaufman, Jerome L., and Martin Bailey. 2000. *Farming inside cities: Entrepreneurial urban agriculture in the United States*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Keller, Robert H. 1989. "America's native sweet: Chippewa treaties and the right to harvest maple sugar." *American Indian Quarterly* (April): 117-135.
- Kurtz, Hilda. 2001. "Differentiating multiple meanings of garden and community." *Urban Geography* 22, no. 7 (October): 656-670.
- "L.A. County Board of Supervisors Adopts Urban Agriculture Incentive Zones." 2016. *Los Angeles Sentinel*, April 14 2016. Proquest.
- "Los Angeles County Plans to Lower Property Taxes on Urban Lots Used for Farming." 2015. *L.A. Daily News*, September 22, 2015. <https://www.dailynews.com/2015/09/22/los-angeles-county-plans-to-lower-property-taxes-on-urban-lots-used-for-farming/>.
- LaCroix, Catherine J. 2010. "Urban agriculture and other green uses: Remaking the shrinking city." *The Urban Lawyer* (April): 225-285.

- Lawson, Laura. 2004. "The planner in the garden: A historical view into the relationship between planning and community gardens." *Journal of Planning History* 3, no. 2 (May): 151-176.
- Lawson, Laura J. 2005. *City bountiful: A century of community gardening in America*. Berkeley: University of California Press.
- Lawson, Laura. 2007. "Cultural geographies in practice: The South Central Farm: Dilemmas in practicing the public." *Cultural Geographies* 14, no. 4 (October): 611-616.
- Lawson, Laura, and Luke Drake. 2013. "Community gardening organization survey 2011-2012." *Community Greening Review* 18 (?): 20-47.
- Lawson, Laura, and Abbilyn Miller. 2012. "Community gardens and urban agriculture as antithesis to abandonment: Exploring a citizenship-land model." In *The city after abandonment*, edited by Margaret Dewar and June Manning Thomas, 17-40. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lawton, H. W., Wilke, P. J., DeDecker, M., & Mason, W. M. 1976. "Agriculture Among the Paiute of Owens Valley." *The Journal of California Anthropology* 3, no. 1 (July): 13-50.
- Library of Congress. n.d. "Research Guides: A Latinx Resource Guide: Civil Rights Cases and Events in the United States: 1942: Bracero Program." <https://guides.loc.gov/latinx-civil-rights/bracero-program>.
- Ling, Isabel. 2022. "The Greenhouse Project's Bid to Put Down Roots." *MOLD*, April 21, 2022. <https://thisismold.com/space/the-greenhouse-project-san-francisco>
- Lovell, Sarah Taylor. 2010. "Multifunctional urban agriculture for sustainable land use planning in the United States." *Sustainability* 2, no. 8 (August): 2499-2522.
- Magliari, Michael F. 2012. "Free State Slavery: Bound Indian Labor and Slave Trafficking in California's Sacramento Valley, 1850-1864." *Pacific Historical Review* 81, no. 2 (May): 155-192.
- Mann, Elissa M. 2021. "Planting Power or Planting a Paradox? Urban Agriculture, Gentrification, and Community Development in Oakland, California." Master's Thesis, University of San Francisco.
- Masson-Minock, Megan, and Deirdra Stockmann. 2010. "Creating a legal framework for urban agriculture: Lessons from Flint, Michigan." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 1, no. 2 (November): 91-104.
- McClintock, Nathan. 2008. "From industrial garden to food desert: Unearthing the root structure of urban agriculture in Oakland, California." Berkeley: Institute for the Study of Social Change.
- McClintock, Nathan, and Jenny Cooper. 2010. "Cultivating the commons an assessment of the potential for urban agriculture on Oakland's public land." Available at www.urbanfood.org.
- McClintock, Nathan, Heather Wooten, and Alethea Harper Brown. 2012. "Toward a food policy 'First Step' in Oakland, California: A food policy council's efforts to promote urban agriculture zoning." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 2, no. 4 (September): 15-42.
- McGreevy, Patrick. 2013. "Brown Extends Carpool Lane Access for Green Cars; the Governor also Signs Bills Promoting use of Cars with Zero and Low Emissions." *Los Angeles Times*, Sep 29, 2013. Proquest.
- McLain, Rebecca J., Patrick T. Hurley, Marla R. Emery, and Melissa R. Poe. 2014. "Gathering "wild" food in the city: rethinking the role of foraging in urban ecosystem planning and management." *Local environment* 19, no. 2 (February): 220-240.
- McClintock, Nathan, Dillon Mahmoudi, Michael Simpson, and Jacinto Pereira Santos. 2016. "Socio-spatial differentiation in the Sustainable City: A mixed-methods assessment of residential gardens in metropolitan Portland, Oregon, USA." *Landscape and Urban Planning* 148 (April): 1-16.
- Meenar, Mahbubur, Alfonso Morales, and Leonard Bonarek. 2017. "Regulatory practices of urban agriculture: a connection to planning and policy." *Journal of the American Planning Association* 83, no. 4 (October): 389-403.
- Mees, Carolin. 2006. "Urban Gardens and Poverty: Analysis on the Example of the Community Gardens in the South Bronx of New York City." In *XXVII International Horticultural Congress-IHC2006: International Symposium on Horticultural Plants in Urban and Peri-Urban* 762, 205-220.
- Milburn, Lee-Anne S., and Brooke Adams Vail. 2010. "Sowing the seeds of success cultivating a future for community gardens." *Landscape Journal* 29, no. 1 (January): 71-89.
- Moore, Sarah. 2006. "Forgotten roots of the green city: Subsistence gardening in Columbus, Ohio, 1900-1940." *Urban Geography* 27, no. 2 (March): 174-192.
- Morgan, Kevin. 2009. "Feeding the city: The challenge of urban food planning." *International planning studies* 14, no. 4 (November): 341-348.
- Newell, Joshua P., Alec Foster, Mariel Borgman, and Sara Meerow. 2022. "Ecosystem services of urban agriculture and prospects for scaling up production: A study of Detroit." *Cities* 125 (June): 103664.
- Pothukuchi, Kameshwari. 2015. "Five decades of community food planning in Detroit: City and grassroots, growth and equity." *Journal of Planning Education and Research* 35, no. 4 (December): 419-434.
- Pothukuchi, Kameshwari. 2017. "'To allow farming is to give up on the city': Political anxieties related to the disposition of vacant land for urban agriculture in Detroit." *Journal of Urban Affairs* 39, no. 8 (November): 1169-1189.
- Pothukuchi, Kameshwari. 2018. "Vacant land disposition for agriculture in Cleveland, Ohio: Is community development a mixed blessing?" *Journal of Urban Affairs* 40, no. 5 (July): 657-678.
- Reynolds, Kristin A. 2011. "Expanding technical assistance for urban agriculture: Best practices for extension services in California and beyond." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 1, no. 3 (June): 197-216.
- Rosan, Christina D., and Hamil Pearsall. 2017. *Growing a sustainable city?: The question of urban agriculture*. North York: University of Toronto Press.
- Roy, Ananya. 2019. "Racial banishment." *Keywords in radical geography: Antipode* at 50 (March): 227-230.
- Romney, Lee. 2013. "Law Aims to Sow Urban Farming; Cities and Counties in State Can Lower Taxes on Plots Used to Grow Food for Five Years." *Los Angeles Times*, October 3, 2013. Proquest.
- Safransky, Sara. 2014. "Greening the urban frontier: Race, property, and resettlement in Detroit." *Geoforum* 56 (September): 237-248.
- Santo, Raychel, Anne Palmer, and Brent Kim. 2016. "Vacant lots to vibrant plots: A review of the benefits and limitations of urban agriculture." Baltimore: Johns Hopkins Center for a Livable Future.
- Sax, Daniel L., Lorian Nesbitt, and Shannon Hagerman. 2022. "Expelled from the garden? Understanding the dynamics of green gentrification in Vancouver, British Columbia." *Environment and Planning E: Nature and Space* (September): 25148486221123134.
- Saxton, Alexander. 1971. *The Indispensable Enemy*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Schmelzkopf, Karen. 2002. "Incommensurability, land use, and the right to space: Community gardens in New York City." *Urban Geography* 23, no. 4 (June): 323-343.
- Self, Robert O. 2005. *American Babylon*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sewell, Abby. 2015. "SURROUNDINGS: Opportunity Sprouting." *Los Angeles Times*, September 25 2015. Proquest.
- Siegner, Alana Bowen, Charisma Acey, and Jennifer Sowerwine. 2020. "Producing urban agroecology in the East Bay: From soil health to community empowerment." *Agroecology and Sustainable Food Systems* 44, no. 5 (May): 566-593.
- "Public Harvest: Expanding the Use of Public Land for Urban Agriculture in San Francisco," 2012. SPUR. https://www.spur.org/sites/default/files/2013-09/SPUR_Public_Harvest.pdf.
- Staeheli, Lynn A., Don Mitchell, and Kristina Gibson. 2002. "Conflicting rights to the city in New York's community gardens." *GeoJournal* (January): 197-205.
- Taylor, John R., and Sarah Taylor Lovell. 2012. "Mapping public and private spaces of urban agriculture in Chicago through the analysis of high-resolution aerial images in Google Earth." *Landscape and urban planning* 108, no. 1 (October): 57-70.
- "July 4, 2013 (Page 6 AZ)." *The San Francisco Examiner*, July 4, 2013. Proquest.
- TRD Staff. 2022. "SF developer to build townhomes instead of urban farm." *The Real Deal*, October 28, 2022. <https://therealdeal.com/sanfrancisco/2022/10/28/sf-developer-to-build-townhomes-instead-of-urban-farm/>
- Turner, V. Kelly. 2022. "The environmental consequences of residential land tenure in single family neighborhoods." *Land Use Policy* 114 (March): 105959.
- Tollefson, James W. 2015. "Historical-Structural Analysis." *Research methods in language policy and planning: A practical guide* (May): 140-151.
- "Personal Justice Denied, Report of the Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians." 1982. U.S. Government Printing Office. Washington State Library.
- "Keep What You Catch: Promoting Traditional Subsistence Activities in Native Communities." 2019. Hearing Before the Committee on Indian Affairs, United States Senate. U.S. Government Publishing Office.
- Via Campesina. n.d. "Land reform." <https://viacampesina.org/en/land-reform/>.

- Vitiello, Domenic. 2022. "“The highest and best use of land in the city”: Valuing urban agriculture in Philadelphia and Chicago." *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 11, no. 3 (June): 1-18.
- Vitiello, Domenic, and Catherine Brinkley. 2014. "The hidden history of food system planning." *Journal of Planning History* 13, no. 2 (May): 91-112.
- Voicu, Ioan, and Vicki Been. 2008. "The effect of community gardens on neighboring property values." *Real Estate Economics* 36, no. 2 (June): 241-283.
- Von Hassell, Malve. 2002. *The Struggle for Eden: Community Gardens in New York City*. Bergin & Garvey: Westport, CN.
- Walker, Samuel. 2015. "Urban agriculture and the sustainability fix in Vancouver and Detroit." *Urban Geography* 37, no. 2 (February): 163-182.
- Watson, Tyler Doyal. 2018. "Emerging Topics in Food Insecurity: An Assessment of University Student Food Access and Urban Agriculture in Los Angeles." Master's Thesis, University of California, Los Angeles.
- White, Monica. 2018. "Food Justice Requires Land Justice." *Civil Eats*, January 23, 2018. <https://civileats.com/2018/01/15/food-justice-requires-land-justice/>.
- Wingo, Melanie. 2022. "Tax breaks encourage Sacramento vacant lot owners to make their gardens grow." *KCRA3*, August 26, 2022. <https://www.kcra.com/article/tax-breaks-encourage-sacramento-vacant-lot-owners-make-their-gardens-grow/40998489>.
- Zigas, Eli. "Urban Agriculture Incentive Zones: Four years in." *SPUR*, May 1, 2017. <https://www.spur.org/news/2017-05-01/urban-agriculture-incentive-zones-four-years>.