

OBSERVATORIO
DEL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN Y
A LA NUTRICIÓN

El acaparamiento de
tierras y la nutrición

Desafíos para la
gobernanza mundial

2010



PIE DE IMPRENTA

Publicado por

Brot für die Welt (Pan para el Mundo)
Stafflenbergstrasse 76, 70184 Stuttgart, Alemania
www.brot-fuer-die-welt.de



Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)
Joseph Haydnlaan 2a, 3533 AE Utrecht, Países Bajos
www.icco.nl



FIAN Internacional
Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg, Alemania
www.fian.org



Miembros del Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2010

Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA)
C/487 Jéricho , Von de la Station Dovonou, Cotonú, Benín
www.rapda.org



DanChurchAid (DCA)
Nørregade 15, DK-1165 Copenhagen K, Dinamarca
www.danchurchaid.org



Alianza EcuMénica de Acción Mundial (AEAM)
150 route de Ferney, Apartado postal 2100, CH-1211 Ginebra 2, Suiza
www.e-alliance.ch



Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)
Red para los Derechos a la Vivienda y la Tierra (HLRN)
11 Tiba Street, 2do Piso, Muhandisin, El Cairo, Egipto
www.hlrn.org



Observatorio DESC – Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Passatge del Crèdit, 7, principal, 08002 Barcelona, España
www.observatoridesc.org



Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP)
Secretariado Internacional, PO Box 13698,
St. Peter's Square, Mowbray 7705
Ciudad del Cabo, Sudáfrica
www.phmovement.org



Plataforma Interamericana de
Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
Secretariado , F.R. Moreno 509, 7° Piso, Asunción, Paraguay
www.pidhdd.org



Derechos y Democracia (DD)
1001 de Maisonneuve Blvd. East, Montreal, Quebec H2L 4P9, Canadá
www.dd-rd.ca



World Alliance for Breastfeeding Action
(WABA – Alianza Mundial por la Lactancia Materna)
Secretariado, PO 1200, 10850 Penang, Malasia
www.waba.org.my



Organización Mundial contra la Tortura (OMCT)
Secretariado Internacional, CP 21, 8, rue du Vieux-Billard
CH-1211 Ginebra 8, Suiza
www.omct.org



OCTUBRE DE 2010

Equipo Editorial y Coordinación del Proyecto
Flavio Luiz Schieck Valente, FIAN Internacional, valente@fian.org
Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional, wolpold-bosien@fian.org
Maarten Immink, Consultor, maarten.immink@gmail.com
Léa Winter, FIAN Internacional, winter@fian.org

Traducción al español
María Alejandra Morena, FIAN Internacional

Control de estilo
Juan Carlos Morales González, Plataforma Colombiana
de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Diseño
www.jore-werbeagentur.de, Heidelberg

Edición
Wilma Strothenke, FIAN Internacional

Impresión
LokayDRUCK, Alemania, en papel certificado FSC



Financiado por

Agencia Sueca de Cooperación Internacional (Sida) / www.sida.se

Brot für die Welt (Pan para el Mundo) / www.brot-fuer-die-welt.de

DanChurchAid / www.danchurchaid.org

FIAN Internacional / www.fian.org

ICCO / www.icco.nl

Las opiniones o puntos de vista aquí publicados provienen directamente de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de las organizaciones responsables de la publicación.

Los contenidos de este informe pueden ser citados o reproducidos, siempre y cuando se indique la fuente. Los publicadores quisiéramos recibir una copia del documento que hace uso o cita este informe.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	6
PREFACIO	8
INTRODUCCIÓN	10
EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA NUTRICIÓN: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL	12
I. Respuestas globales a la crisis alimentaria y nutricional mundial	12
01 Es hora de elaborar un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición basado en los derechos Flavio Luiz Schieck Valente	13
02 La Red Africana por el Derecho a la Alimentación en acción Huguette Akplogan-Dossa	17
03 Los Gobiernos y la inobservancia del derecho humano a la nutrición en tiempos de crisis Claudio Schuftan	20
04 El derecho a la alimentación de las personas con VIH y SIDA Manyara Angeline Munzara	25
05 Competencia de paradigmas en la nutrición aplicada: ya no se trata de ciencia, sino de ideología y política Urban Jonsson	28
II. Conflictos por la tierra	36
06 ¡La tierra no está a la venta! Sofía Monsalve Suárez	37
07 La destrucción “responsable” del campesinado del mundo: la cruda realidad del acaparamiento de tierras Olivier De Schutter	44

LISTA DE SIGLAS

AEE	Acuerdo de asociación económica	GPAFSN	Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (Global Partnership on Agriculture, Food Security and Nutrition)
AOD	Ayuda oficial al desarrollo	GSF	Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition)
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	HLPE	Grupo de Alto Nivel de Expertos (High Level Panel of Experts)
CFA	Marco Amplio para la Acción (<i>Comprehensive Framework for Action</i>)	HLTF	Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis)
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural	IAASTD	Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development)
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	IED	Inversión extranjera directa
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales		
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación		
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola		
FMI	Fondo Monetario Internacional		

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN	50
08 ÁFRICA/ La participación europea en el acaparamiento de tierras	51
09 BURKINA FASO/ Un informe sobre el estado del derecho a la alimentación	61
10 CAMBOYA/ El acaparamiento de tierras y el temor al desarrollo	64
11 COLOMBIA/ Hambre y vulneración del derecho a la alimentación	67
12 ESPAÑA/ La crisis económica y el derecho a la alimentación	71
13 GUATEMALA/ Informe de la misión de verificación sobre el derecho a la alimentación	74
14 INDONESIA/ Conflictos por la tierra en zonas rurales	78
15 KENIA/ La crisis del hambre, las violaciones del derecho a la alimentación y el acaparamiento de tierras	82
16 MOZAMBIQUE/ Un informe sobre el acaparamiento de tierras	88
17 ZAMBIA/ Un estudio sobre el derecho a la alimentación	91
CONCLUSIÓN	96
CONTENIDO DEL CD	98
LISTA DE RECUADROS	
01 Políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición	16
02 ¡Detengamos de inmediato el acaparamiento de tierras!	41
03 Las inversiones extranjeras directas y la reestructuración del sector agrícola en Etiopía	56
04 Un caso de acaparamiento de tierras en Malí	57
05 Hambre y acaparamiento de tierras en Sierra Leona	59
06 Las repercusiones de la expansión de la producción de agrocombustibles en Ocosingo y Coatepeque, Guatemala	76
07 Conflicto por la tierra en Banjara, Indonesia	82
08 El acaparamiento de tierras en el delta del río Tana, Kenia	85
09 El caso Massingir, provincia de Gaza, Mozambique	89
10 Desalojo forzoso de campesinos en Munkonchi, Zambia	93

IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute)	PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
		PMA	Programa Mundial de Alimentos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODM	Objetivo(s) de Desarrollo del Milenio	RAPDA	Red Africana por el Derecho a la Alimentación
OGM	Organismo genéticamente modificado	SCN	Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (United Nations Standing Committee on Nutrition)
OMC	Organización Mundial del Comercio	TBI	Tratado bilateral de inversión
OMS	Organización Mundial de la Salud	UE	Unión Europea
ONG	Organización no gubernamental	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OSC	Organización de la sociedad civil	VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana / síndrome de inmunodeficiencia adquirida
PAC	Política Agrícola Común de la Unión Europea		
PIB	Producto interno bruto		

PREFACIO

En un mundo marcado por las crisis energética, alimentaria y financiera, el derecho a la alimentación se enfrenta a nuevos desafíos. En los últimos tiempos se han observado algunas extraordinarias tendencias. En primer lugar, varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han invertido sumas sin precedentes para evitar el colapso de las instituciones financieras. Los pocos miles de millones asignados por los mismos países para fomentar la seguridad alimentaria y la nutrición, aunque indudablemente valiosos, palidecen en comparación con las ingentes cantidades de dinero movilizadas para los planes de rescate del sistema bancario.

Al mismo tiempo, las múltiples crisis han provocado un cambio en las tendencias de las inversiones a nivel mundial: desde el año pasado, vastas superficies de tierra han sido adquiridas o arrendadas por entidades extranjeras en países en desarrollo. Si bien se necesitan urgentemente inversiones en las zonas rurales, este tipo de inversión desregulada y sin controles suficientes a menudo es lo contrario de lo que verdaderamente hace falta, es decir, inversiones en las comunidades locales y en la agricultura a pequeña escala. Además, dichas inversiones provocan en numerosas ocasiones conflictos por la tierra, desalojos forzosos e incrementos en los precios de la tierra, el agua y otros recursos productivos. Estos procesos contribuyen a que se produzcan violaciones de los derechos humanos y aumentan las dificultades a las que deben enfrentarse las personas más pobres y vulnerables que intentan ganarse su sustento en las zonas rurales.

Debido a su magnitud, este tipo de inversión vulnera actualmente el derecho a la alimentación y a la nutrición de cientos de miles de personas en todo el mundo. Las acciones y decisiones que ignoran las obligaciones de derechos humanos se encuentran entre las principales causas por las cuales el hambre no sólo persiste, sino que incluso sigue aumentando a nivel mundial.

La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y nutricional se encuentra actualmente en un momento de transición, por lo que no es capaz de proporcionar a los Gobiernos nacionales una orientación clara sobre cómo superar el hambre y la malnutrición. Sin embargo, la decisión de reformar y modernizar el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) parece ser un paso en la dirección correcta, en particular lo relacionado con la ampliación de sus miembros para incluir a organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Cabe resaltar que éstos desempeñan un papel fundamental a nivel nacional, regional e internacional, ya que observan de cerca la realidad sobre el terreno e informan sobre ella.

El objetivo del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, como publicación internacional, es monitorear las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición desde la perspectiva de los derechos humanos, e identificar y documentar violaciones y situaciones que aumentan el riesgo de que éstas ocurran, el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y las políticas deficientes. Al mismo tiempo, pretende ofrecer una compilación de mejores prácticas para la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición, exponiendo algunas de las acciones y los logros conseguidos por la sociedad civil global en este ámbito.

Al llevar a cabo una revisión anual de las acciones y los fracasos de los Estados, los miembros del Observatorio pretenden recordar a los líderes políticos a nivel nacional e internacional que tienen obligaciones jurídicas de respetar, proteger y realizar el derecho humano a la alimentación y a la nutrición. La presión de la opinión pública es sin duda una herramienta poderosa para exigir a los Gobiernos y organismos intergubernamentales que rindan cuentas por sus políticas y programas. Para ser verdaderamente eficaz, debe basarse en pruebas y hechos concretos, de lo que se deriva la importancia de instrumentos como el Observatorio para monitorear las políticas nacionales e internacionales y difundir informaciones relevantes a un amplio público.

El Observatorio provee una plataforma en la que expertos en derechos humanos, activistas de la sociedad civil, movimientos sociales, medios de comunicación y académicos pueden intercambiar experiencias con el fin de determinar los modos más efectivos de realizar su labor a favor del derecho a la alimentación, incluyendo las actividades de cabildeo y promoción.

Los miembros del Consorcio responsable de la publicación del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición aspiran a desarrollar un proceso abierto y colectivo. Este año, dos nuevas organizaciones se han unido al proyecto: en primer lugar, la Alianza Ecuménica de Acción Mundial (AEAM), una red internacional de iglesias y organizaciones afiliadas que se dedica a generar conciencia sobre cuestiones relativas a la justicia social, y cuyas campañas actuales se centran en combatir el hambre y el VIH/SIDA; y en segundo lugar, el Observatorio DESC, una coalición de organizaciones con sede en Barcelona que lucha por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

La presente publicación es el resultado de un trabajo de colaboración. El Consorcio del Observatorio desea agradecer a todos los que contribuyeron a su éxito. Apreciamos profundamente los aportes y la labor incansable de los expertos líderes en el ámbito y de las organizaciones socias nacionales, cuya participación ha sido inestimable. Esperamos que esta próspera relación continúe en el futuro. Asimismo, nos gustaría invitar cordialmente a todos los grupos, organizaciones e individuos interesados a unirse a este proceso orientado a construir un sistema de monitoreo internacional para el derecho a la alimentación y a la nutrición. Para obtener más información sobre cómo contribuir en futuras ediciones del Observatorio, les rogamos ponerse en contacto con el equipo editorial del Secretariado de FIAN Internacional.

El Consorcio también se enorgullece de anunciar el lanzamiento de una plataforma de internet que facilitará la consulta de las ediciones pasadas y presentes del Observatorio y albergará foros para la discusión de temas de actualidad relevantes. Para acceder a la información más reciente sobre el derecho a la alimentación y a la nutrición, por favor visite nuestra nueva página web: www.rfn-watch.org.

Deseamos sinceramente que este número del Observatorio les aporte inspiración y motivación para unirse a la lucha – o renovar sus esfuerzos – por la plena realización del derecho a la alimentación y a la nutrición.

Cordialmente,

Michael Windfuhr

*Director de Derechos Humanos
Brot für die Welt (Pan para el Mundo)*

Stineke Oenema

*Responsable de las Políticas sobre Seguridad Alimentaria
Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)*

Irio Luiz Conti

*Presidente
FIAN Internacional*

INTRODUCCIÓN

El hambre es el resultado de las políticas internacionales y nacionales que no aseguran el acceso de las personas a los recursos naturales, financieros y públicos necesarios para producir o adquirir alimentos de una manera que respete la dignidad humana. Estas políticas, por el contrario, suelen depender principalmente de los mercados para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

A pesar del crecimiento urbano, la mayoría de las personas que sufren hambre en el mundo aún viven en zonas rurales. El cincuenta por ciento son agricultores a pequeña escala, el veinte por ciento son trabajadores agrícolas sin tierra y el diez por ciento son pastores, pescadores y habitantes de los bosques que también dependen del acceso a los recursos naturales para subsistir. El veinte por ciento restante vive en zonas urbanas. Los grupos más vulnerables de la población son las personas pobres de las zonas rurales y urbanas que no disponen de un acceso adecuado y seguro a los recursos naturales (especialmente a la tierra), a empleos remunerados o a fuentes alternativas de ingresos, como las redes de protección social o una pensión. Además, en vista del gran número de desalojos forzados de comunidades rurales y urbanas, la seguridad de la tenencia de la tierra y del acceso a los recursos naturales se ha convertido en un asunto apremiante en la lucha por proteger los medios de subsistencia de dichas poblaciones, especialmente en el contexto de la crisis alimentaria actual. Desafortunadamente, los Gobiernos frecuentemente no están dispuestos a abordar el problema del acaparamiento de tierras y a veces incluso son cómplices de tales prácticas.

El Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición se divide en dos secciones. La primera contiene una serie de artículos que proveen información actual sobre las diversas políticas adoptadas en respuesta a las crisis financiera, alimentaria y nutricional a nivel mundial. Se prestó especial atención a la gobernanza del sistema alimentario mundial y al fenómeno del acaparamiento de tierras. La segunda sección consta de informes sobre países y regiones que ilustran casos concretos de violaciones del derecho a la alimentación y a la nutrición. Este año se centra principalmente en casos relacionados con el acaparamiento de tierras en Asia, África y América Latina.

El primer artículo pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevos mecanismos de gobernanza para revertir el aumento del hambre y poner fin a las políticas internacionales y nacionales que continúan agravando la desnutrición y el hambre en el mundo. Se prevé que la elaboración de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF por su sigla en inglés) basado en los derechos se convierta en la piedra angular de un proceso para promover la coordinación y convergencia de políticas a nivel mundial. Este proceso estará encabezado por el renovado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), cuya reforma fue adoptada en la 35ª sesión en octubre de 2009 y ratificada en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria un mes después. El CSA deberá proporcionar una plataforma para promover la rendición de cuentas, facilitar el intercambio de mejores prácticas, y proveer apoyo y asesoramiento político a países y otros actores internacionales. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil consideran el proceso de elaboración del GSF una valiosa oportunidad para consolidar la labor del CSA tras su reforma y están tomando medidas para participar activamente en este proceso. Sin duda, la responsabilidad principal de superar la crisis alimentaria recae sobre los Gobiernos. Por consiguiente, el CSA, como organismo de gobernanza democrático en el que cada país tiene un voto, es la instancia más apta para abordar cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial y nacional.

A modo de ejemplo de una respuesta regional a la crisis alimentaria, el segundo artículo describe cómo la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA), una red de coaliciones nacionales, evalúa regularmente leyes y políticas nacionales, comparándolas con las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este proceso de evaluación permite identificar deficiencias en las políticas con miras a impulsar las reformas necesarias. Por otro lado, también requiere establecer el vínculo entre los efectos de los principales factores de desestabilización, como por ejemplo el incremento de los precios de los alimentos, y la vulnerabilidad de los más necesitados a sufrir inseguridad alimentaria y malnutrición. En el tercer artículo se trata en profundidad esta relación, así como también las demandas que las sociedades civiles hacen a sus Gobiernos a nivel mundial: que incrementen las inversiones en el sistema alimentario y aumenten la productividad agrícola mejorando las infraestructuras rurales y el acceso a los mercados del campesinado a pequeña escala. Estas inversiones también reducirían los determinantes económicos y sociales de la pobreza rural al ampliar los programas de protección social, incluyendo las medidas relativas a la nutrición materna e infantil y a la asistencia sanitaria.

La realización del derecho a la alimentación y a la nutrición se ve especialmente amenazada en el caso de las personas afectadas por el VIH y SIDA. El cuarto artículo presenta políticas específicas orientadas a proporcionar una nutrición adecuada a estas personas a través de medidas especiales de cuidado, protegiendo al mismo tiempo su acceso a la tierra, la alimentación y los mecanismos de protección social.

Como se argumenta en el quinto artículo, la evaluación de las políticas adoptadas en este ámbito no debería centrarse exclusivamente en los resultados, sino también en los procesos mediante los cuales se obtienen los mismos. El nuevo paradigma para la nutrición aplicada debería basarse en un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, el paradigma actual de amplia aceptación da prioridad a la inversión en la nutrición y refleja una ideología orientada al individualismo y al libre mercado. Por el contrario, un paradigma basado en los derechos humanos representa una ideología colectiva y democrática orientada a la salud pública.

Se desconoce la magnitud exacta del fenómeno del acaparamiento de tierras, los desalojos violentos y los desplazamientos de personas provocados por conflictos armados, actividades agroindustriales y extractivas, el turismo, los proyectos de infraestructura, la rápida urbanización y la producción de agrocombustibles. Sin embargo, cálculos recientes de la FAO indican que sólo en África veinte millones de hectáreas fueron adquiridas por intereses extranjeros en los tres últimos años. Los Gobiernos deben cumplir su obligación de proteger el derecho a una alimentación adecuada y la nutrición regulando las iniciativas privadas y empresariales que contribuyan a agravar la situación de hambre y malnutrición, y por consiguiente provoquen violaciones de los derechos humanos. Las iniciativas recientes apoyadas por los organismos de las Naciones Unidas para establecer un código de conducta para la autorregulación voluntaria del sector privado en la adquisición de tierras extranjeras, son consideradas completamente inadecuadas por la sociedad civil. Como se describe en el sexto artículo, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil exigen por el contrario una regulación estatal rigurosa y obligatoria de las actividades de los inversionistas en los mercados financieros y la agricultura.

En el siguiente artículo, Olivier De Schutter presenta una serie de tesis para que las inversiones agrícolas puedan contribuir a reducir la pobreza y realizar el derecho a una alimentación adecuada y la nutrición. Se pueden resumir de la siguiente manera: las políticas públicas deben guiar las inversiones en la agricultura de tal modo que generen desarrollo e ingresos para las personas pobres de las zonas rurales; la inversión agrícola debe formar parte de estrategias globales para reducir la pobreza y lograr la realización del derecho a la alimentación; un marco de derechos humanos debe guiar estas inversiones y reforzar su sostenibilidad. Por último, es necesario que se lleven a cabo todos los esfuerzos posibles para evitar que las inversiones agrícolas exacerben la competencia entre la agricultura a pequeña y gran escala, la cual siempre implica efectos negativos para la primera.

La segunda sección de la presente edición del Observatorio se centra en las repercusiones del fenómeno del acaparamiento de tierras en los países en desarrollo. También ofrece una evaluación de la situación del derecho a la alimentación y a la nutrición en Burkina Faso y Colombia, así como también de los impactos de la crisis económica sobre el derecho a la alimentación en España.

Los miembros del Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición deseamos que nuestros lectores y lectoras utilicen esta publicación como un instrumento eficaz para abogar por el derecho a la alimentación y a la nutrición de las comunidades vulnerables, y para impulsar estrategias contra el hambre y la desnutrición basadas en los derechos humanos.

Flavio Luiz Schieck Valente
Secretario General
FIAN Internacional

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA NUTRICIÓN: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL

I

Respuestas globales a la crisis
alimentaria y nutricional mundial

ES HORA DE ELABORAR UN MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN BASADO EN LOS DERECHOS

FLAVIO LUIZ SCHIECK VALENTE¹

Las causas de la crisis alimentaria mundial – que ciertamente no son nuevas, especialmente para los miles de millones de personas que padecieron hambre durante las últimas cuatro décadas – fueron tratadas en profundidad en el número de 2009 del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. Desde la perspectiva de los derechos humanos, se puede afirmar que estas causas tienen su origen en aquellas políticas públicas nacionales e internacionales que no dan prioridad al acceso a los recursos naturales, financieros y públicos que son necesarios para que todas las personas puedan alimentarse a sí mismas y a sus familias de una manera adecuada y digna. El agravamiento de la crisis en 2007 y 2008 puso de relieve el fracaso del modelo hegemónico de desarrollo basado en la desregularización del mercado, que depende principalmente de este último para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Las respuestas de la comunidad internacional a la crisis revelan que hay un amplio consenso sobre la necesidad de establecer nuevos mecanismos de gobernanza para revertir esta tendencia y conseguir mínimamente los propósitos fijados en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), aunque no haya un acuerdo general sobre cómo hacerlo o cuáles deberían ser los objetivos finales.

En los últimos años, han surgido diversas iniciativas en este ámbito. El Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (HLTF por su sigla en inglés) fue establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas en abril de 2008 con el objetivo de mejorar la coordinación y armonización de las acciones llevadas a cabo por las agencias del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial – BM – y el Fondo Monetario Internacional – FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su principal herramienta de coordinación es el Marco Amplio para la Acción (CFA por su sigla en inglés), que entró recientemente en un proceso de revisión.

Por otro lado, la Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GPAFSN por su sigla en inglés), propuesta inicialmente por Francia en junio de 2008 y apoyada por el G-8,² fue luego adoptada por el G-20.³ Su objetivo era crear una plataforma multisectorial bajo la coordinación del G-8/G-20 para facilitar la gobernanza mundial.

La tercera iniciativa, impulsada por un grupo de países del norte y del sur en el contexto de la reforma de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), propone revitalizar el mandato y la labor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA o CSF por su sigla en inglés) con el objetivo de convertirlo en la plataforma intergubernamental multilateral más relevante en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición, como un núcleo para la GPAFSN. La reforma del CSA fue aprobada por los Estados miembros de la FAO en octubre de 2009⁴ y ratificada por la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria⁵ en Roma en noviembre

¹ En el año 2007, Flavio Valente asumió el cargo de Secretario General de FIAN Internacional. Entre 2002 y 2007 trabajó como Relator Nacional brasileño sobre los derechos a una alimentación adecuada, al agua y a la tierra para la Plataforma Nacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Medioambientales (PDHESCA por su sigla en portugués) de Brasil.

² El Grupo de los Ocho (G-8) está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia.

³ El G-20 está compuesto por los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica y Turquía. La Unión Europea es el miembro número veinte del G-20.

⁴ FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: Versión Final*, Doc. de la ONU, CSA, Rev. 2, 14, 15 y 17 de octubre de 2009, disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k7197s.pdf>

⁵ FAO, Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*, WSFS, noviembre de 2009, disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf

de 2009. El nuevo CSA cuenta ahora con una secretaría permanente en la FAO, en la que cooperan miembros del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y con la participación de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros actores sociales.

En un principio, la iniciativa del HLTF y su documento, el Marco Amplio para la Acción (CFA), fueron duramente criticados por los movimientos sociales y las OSC. En primer lugar, el HLTF no sólo incluía al BM, el FMI y la OMC, que eran considerados parte del problema, sino que inicialmente también excluía la contribución de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Otra objeción fue la ambigüedad del documento: aunque resaltaba la importancia de fortalecer la agricultura campesina a pequeña escala para combatir el hambre, también prescribía una serie de políticas que eran vistas como causas de la crisis. Los movimientos sociales también juzgaron de manera muy crítica la iniciativa de la GPAFSN, ya que la percibían como un intento del G-8 y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de aumentar su dominio sobre la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición, y de fortalecer el papel del sector privado en el ámbito de la gobernanza del sistema alimentario mundial.

Las OSC y los movimientos sociales comprendieron que la responsabilidad principal para superar la crisis recae sobre los Gobiernos e identificaron al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial como el espacio más adecuado para afrontar esta tarea. Esto en razón a que el Comité cuenta con el mandato sobre la seguridad alimentaria y es considerado el organismo de gobernanza más democrático al tener en él cada país un voto. En ese sentido, aprovecharon plenamente la invitación a participar en el Grupo de Contacto creado por la Mesa del CSA en febrero de 2009 para discutir la revitalización del CSA, y desempeñaron un papel importante apoyando la propuesta de reafirmar a este órgano como el mecanismo de gobernanza central en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

El documento de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, aprobado en octubre de 2009, incluía entre otros puntos el fortalecimiento de la Mesa del CSA, la creación del Grupo de Alto Nivel de Expertos (HLPE por su sigla en inglés) y el establecimiento de un Grupo Asesor, que incorpora a la sociedad civil y otros actores sociales, con el fin de apoyar a la Mesa en la ejecución de las diferentes actividades previstas. Tras su reforma, se espera que el CSA no se limite únicamente a celebrar una reunión anual, sino que se convierta en un proceso dinámico para fomentar la coordinación y convergencia de políticas a nivel mundial. En el futuro, debe ser una plataforma de coordinación nacional y regional, promover la rendición de cuentas y el intercambio de mejores prácticas en todos los niveles, y ofrecer apoyo y asesoramiento a los diversos países, regiones y otros actores relevantes. El desarrollo de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF por su sigla en inglés) se convertirá, a través de un dinámico proceso participativo a nivel nacional, regional e internacional, en una pieza central para apoyar y guiar este proceso, y para garantizar un mayor sentido de pertenencia entre todos los actores involucrados.

Desde diciembre de 2009 el reformado CSA ha abordado con gran energía la ejecución del plan de trabajo propuesto en el documento de reforma. De acuerdo con el plan previsto, se amplió la Mesa del CSA y se estableció el nuevo Grupo Asesor. Estos órganos asumieron un papel activo en la preparación y elaboración de aportes para el próximo período de sesiones del CSA, el cual tendrá lugar en octubre de 2010. Por otra parte, se produjeron ciertos retrasos en las negociaciones sobre la composición del Comité Ejecutivo del HLPE, pero finalmente se llegó a un acuerdo a principios de junio, justo a tiempo para que pueda contribuir a la preparación de la reunión de octubre.

Hacia un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición basado en los derechos

FIAN Internacional, junto con un grupo de movimientos sociales y OSC, considera que el proceso de elaboración del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF) es uno de los pilares principales para la consolidación de la labor del CSA tras su reforma, y acoge con satisfacción la propuesta preliminar presentada por el Gobierno brasileño como coordinador de uno de los grupos de trabajo de la Mesa del CSA.

No obstante, algunos Gobiernos continúan oponiéndose a la elaboración del GSF, o desean retrasarla, argumentando que la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición es básicamente una obligación de los Estados nacionales, y que no debería haber ninguna intromisión internacional en esta esfera. Desde la perspectiva de los derechos humanos, es ciertamente evidente que los Estados tienen la obligación principal de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Sin embargo, el análisis de las causas de la crisis alimentaria crónica y de su reciente agravamiento destaca claramente el importante impacto que las decisiones y políticas adoptadas por organizaciones internacionales como el BM, el FMI y la OMC, y por los países de la OCDE (en particular la Unión Europea y los Estados Unidos), han tenido en el desencadenamiento y recrudecimiento de la crisis. Además, muchos Estados, debilitados por la prolongada crisis alimentaria, necesitarán el apoyo coordinado de la comunidad internacional – en los planos político, normativo e incluso financiero – para poder mantener sus esfuerzos nacionales dirigidos a la lucha contra el hambre y la desnutrición, y consolidar sus políticas agrícolas y en materia de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada de todos sus ciudadanos. Todos estos asuntos podrían ser coordinados por el GSF, especialmente si las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices) de la FAO son utilizadas como su documento guía, ya que constituyen la única serie completa de pautas basadas en los derechos humanos para promover la seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas.

Para que se puedan cubrir todas las dimensiones relevantes, en la elaboración del GSF no sólo se deberían tener en cuenta los instrumentos mencionados en el documento de reforma del CSA (el CFA, las Directrices y el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África – CAADP por su sigla en inglés), sino también otros de diversas fuentes, como por ejemplo la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD por su sigla en inglés), un informe intergubernamental que ofrece un análisis crítico del modelo agroindustrial, y las Políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición, un documento de trabajo producido por una serie de OSC (ver recuadro). El proceso consultivo propuesto para la elaboración del GSF también brinda la posibilidad de situar a las personas, al pueblo, en el centro del proceso, tanto como sujetos como receptores. De esta manera podrían asumir una posición preferente para exigir a los Gobiernos que asuman sus responsabilidades en la implementación de las acciones relacionadas con esta causa.

Es indispensable poner fin a las políticas internacionales y nacionales que continúan generando y propagando el hambre y la desnutrición en el mundo. Los Gobiernos deben cumplir su obligación de regular las iniciativas privadas y empresariales nacionales e internacionales que contribuyan a la violación del derecho a una alimentación adecuada. Esta obligación exige la elaboración de un reglamento internacional para detener el acaparamiento de tierras, entre otros aspectos. Es imprescindible adoptar medidas, como las mencionadas anteriormente, a fin de crear un entorno favorable para que se puedan implementar con éxito políticas de apoyo a la agricultura a pequeña escala, en el marco de una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. Tales reglamentaciones, que alentarían al sector privado a realizar una contribución efectiva al llevar a cabo sus actividades conforme a los intereses públicos, también deberían ayudar a desarrollar políticas para

garantizar empleos e ingresos adecuados para los trabajadores pobres de las zonas rurales y urbanas, y especialmente para las mujeres, quienes conforman la mayoría de dichas comunidades.

Por otro lado, la creación de redes de seguridad es fundamental para garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada de las personas que no se beneficien de las políticas agrícolas y de creación de empleo, pero no deben ser vistas bajo ninguna circunstancia como una alternativa a estas últimas. Las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a una alimentación adecuada son muy amplias, como se describió anteriormente, y no deben reducirse a la distribución de asistencia alimentaria o transferencias monetarias a aquellos que se encuentran en situaciones de emergencia; estas medidas son importantes, pero no suficientes. Un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF) basado en los derechos podría ayudar tanto a los países como a las agencias internacionales a hacer frente a estos grandes desafíos.

01 Políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición⁶

Este documento de trabajo se basa en las experiencias y el trabajo político de diversos movimientos sociales, OSC y expertos provenientes de todo el mundo. Las propuestas presentadas en él entran en el marco de la soberanía alimentaria,⁷ que abarca el derecho humano a la alimentación adecuada. El documento subraya la enorme importancia de asegurar la participación de mujeres y hombres, campesinas y campesinos, familias de agricultores a pequeña escala, comunidades de pescadores, pueblos indígenas, pastores nómadas, habitantes de los bosques, otros proveedores de alimentos a pequeña escala, trabajadoras y trabajadores, así como de todas las personas pobres de las zonas urbanas y rurales que sufren hambre y malnutrición, para impulsar los cambios en las políticas y en las prácticas que son necesarios para resolver estos problemas a largo plazo.

El documento de trabajo ofrece un análisis y propuestas de políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición, basándose en las realidades y necesidades de las personas afectadas. Durante su elaboración se dedicó especial atención a capturar las visiones de una amplia gama de movimientos sociales y OSC que representan o trabajan con proveedores de alimentos a pequeña escala, trabajadoras y trabajadores, y comunidades rurales y urbanas pobres.

Las propuestas del documento fueron preparadas con el fin de informar a los Gobiernos, instituciones nacionales, regionales e internacionales, y otros actores que están comprometidos con la erradicación del hambre y la malnutrición. También pretenden facilitar las discusiones sobre estos fenómenos en y entre Gobiernos, instituciones, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Los movimientos sociales, las organizaciones y los individuos de todas las regiones del mundo pueden basarse en este instrumento para elaborar sus propias propuestas concretas de acciones y políticas a nivel local, regional, nacional y mundial.

⁶ El texto presentado en este recuadro fue elaborado con la colaboración de Aksel Naerstad, asesor superior sobre políticas del Fondo de Desarrollo (Noruega), coordinador internacional de la campaña More and Better y miembro del comité de redacción del siguiente documento: *Políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición*, documento de trabajo, noviembre de 2009. El documento de trabajo completo, el resumen y la carta abierta están disponibles en el CD adjunto y en: www.eradicatehunger.org. En esta página web también podrá encontrar la lista de los miembros del comité de redacción, y de las organizaciones e individuos que se han adherido a dichos documentos.

⁷ La soberanía alimentaria sitúa al derecho a una alimentación suficiente, sana y culturalmente adecuada para todos los individuos, pueblos y comunidades en el centro de todas las políticas en materia de alimentación, agricultura, ganadería y pesca, en lugar de las demandas de los mercados y las empresas que reducen los alimentos a mercancías y materias primas comerciables internacionalmente. Asimismo, se centra en los sistemas de alimentación locales, valora los conocimientos y habilidades de los proveedores de alimentos a pequeña escala, y trabaja en armonía con la naturaleza. Para más información sobre la soberanía alimentaria, consultar los informes del Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria Nyéléni, celebrado en Malí en 2007: http://www.nyeleni.org/?lang=es&lang_fixe=ok

LA RED AFRICANA POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ACCIÓN

HUGUETTE AKPLOGAN-DOSSA¹

La reciente crisis financiera internacional ha restado protagonismo a la crisis alimentaria, la cual ha causado estragos desde 2007. En un contexto de creciente inseguridad alimentaria, que afecta a la vasta mayoría de los africanos y africanas, la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) está comprometida a guiar al continente en la lucha por un mundo sin hambre.

RAPDA, una red panafricana fundada el 11 de julio de 2008 en Cotonú, Benín, se dedica a luchar por la realización del derecho a una alimentación adecuada en África.² Para ello, ha formulado los siguientes objetivos:

- Informar y educar a los responsables de la toma de decisiones y a las comunidades locales sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) – en particular sobre el derecho a una alimentación adecuada – y las obligaciones que éstos implican.
- Sustentar y reforzar la capacidad de los dirigentes y las comunidades de trabajar en aras de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

La Coordinación de RAPDA ha establecido su secretaría permanente en Cotonú, Benín. Su función es coordinar las actividades de las coaliciones nacionales de los países miembros de la red, las cuales están formadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organizaciones campesinas que se dedican a promover el derecho a una alimentación adecuada e implementar los planes de acción regionales de la red. Los miembros de la red, especialmente aquellos que actúan como puntos o grupos de coordinación en cada uno de los países miembros, deben cumplir una serie de criterios tales como el compromiso con el tema, el espíritu de voluntariado y la defensa de los valores y principios de RAPDA. Asimismo, deben estar familiarizados con asuntos relativos al derecho a la alimentación, tener las capacidades necesarias para implementar los planes de acción y presentar informes trimestrales a la Coordinación. Por último, los miembros no pueden ocupar cargos políticos.

En todos los países del continente, la sociedad civil debe desempeñar un papel central en la protección, defensa y promoción del derecho a una alimentación adecuada. Las estrategias empleadas por RAPDA con este fin incluyen las misiones de investigación, la elaboración de análisis de presupuestos locales y nacionales desde una perspectiva de derechos humanos, la realización de campañas a favor de la adopción de marcos legislativos sobre el derecho a una alimentación adecuada, la documentación sistemática de las violaciones de los DESC, y la asistencia a las víctimas durante procedimientos legales.

La implementación de las Directrices voluntarias en Benín y Uganda

En el año 2009, en Benín y Uganda se elaboraron informes sobre la implementación de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (Directrices) de la FAO.³ Para apoyar sus esfuerzos, RAPDA inició diversas actividades y procesos. Los días 8 y 9 de noviembre de 2009 celebró un taller de capacitación en Lusaka, Zambia, sobre métodos para fomentar y documentar la realización del derecho a una alimentación adecuada en base a las Directrices de la FAO.

¹ Huguette Akplogan-Dossa is the Regional Coordinator of the African Network on the Right to Food (ANoRF). She is an expert in development and financial management and is highly involved in several other national and regional organizations. She is also president of the economy and finance commission of the social and economic council (CES for its French abbreviation) of the Republic of Benin.

² The ANoRF has 21 member countries: Benin, Burkina Faso, Gambia, Mali, Niger, Togo, Democratic Republic of the Congo, Republic of the Congo, Zambia, Cameroon, Kenya, Sudan, Ivory Coast, Sierra Leone, Central African Republic, Nigeria, Senegal, Uganda, Malawi, South Africa, Mauritania. However currently, only the national coalitions of Benin, Burkina Faso, Gambia, Mali, Niger, Togo, Democratic Republic of the Congo, Republic of the Congo, Zambia, Cameroon, Kenya, Sudan, Ivory Coast, Sierra Leone, and Central African Republic are set up and functioning. For more information, please visit the Network's official website, www.rapda.org.

³ Estos documentos fueron publicados en el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición 2009*.

El objetivo del taller fue fortalecer la capacidad de los miembros de la red para analizar y monitorear la situación del derecho a una alimentación adecuada en sus respectivos países. Se organizaron coaliciones nacionales y talleres de retroalimentación con el fin de difundir los nuevos métodos y estrategias. Además, el análisis de la implementación de las recomendaciones presentadas en los informes sobre la aplicación de las Directrices en Benín y Uganda proporcionó a los participantes ejemplos concretos de las actividades realizadas por la red. Con esta reunión, RAPDA pretendía apoyar la extensa labor llevada a cabo en estos dos países para divulgar las Directrices voluntarias.

La coalición nacional de Benín está involucrada activamente en el proceso de reforma agraria, la planificación de iniciativas para revitalizar el sector agrícola, en colaboración con organizaciones campesinas, y la ejecución de actividades para mejorar el acceso de las mujeres a la tierra. También transmite programas de radio para concienciar a la población beninesa sobre el derecho a una alimentación adecuada y hacer recomendaciones basadas en sus investigaciones.

Por otra parte, la coalición nacional de Uganda monitorea constantemente las acciones y políticas legislativas e institucionales del Estado a fin de evaluar su impacto sobre el derecho a una alimentación adecuada, y llevar a cabo actividades de cabildeo para su actualización. Su prioridad es abogar por la estricta imposición de sanciones en los casos de violaciones del derecho a la alimentación. También pretende coordinar y fortalecer los esfuerzos de las OSC en su lucha contra el hambre y las vulneraciones de este derecho, y apoyar a las comunidades vulnerables y marginadas.

El estado del derecho a la alimentación en África

Alentada por la labor llevada a cabo en Benín y Uganda, RAPDA inició recientemente un análisis del estado del derecho a la alimentación en otros ocho países: Burkina Faso, Camerún, República del Congo, Malí, Níger, Togo, República Democrática del Congo (RDC) y Zambia.⁴ Este proceso servirá como base para todas las actividades futuras orientadas a consolidar el derecho a la alimentación en África.

Las coaliciones nacionales analizaron diversas políticas, leyes y estrategias existentes en sus respectivos países y las compararon con las Directrices de la FAO, basando sus informes en la información obtenida mediante la investigación documental y la realización de entrevistas con individuos y grupos de las comunidades afectadas. Estos informes describen la situación del derecho a la alimentación teniendo en cuenta las características particulares de cada país y siguiendo el modelo expuesto en las Directrices.

Del 4 al 6 de junio de 2010 se celebró en Brazzaville, República del Congo, un taller sobre la elaboración de dichos estudios y para la capacitación de los puntos de coordinación en materia de estrategias de cabildeo y promoción. Este evento proporcionó un espacio para evaluar los resultados del proceso y destacar las dificultades enfrentadas por las coaliciones nacionales. También hizo posible identificar las instituciones y potenciales socios regionales e internacionales con los que los miembros de la red podrían entablar una colaboración activa. Con este fin, RAPDA está considerando la posibilidad de solicitar el estatuto de observador en ciertos órganos de decisión, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), la Comisión de la Unión Africana (CUA) y diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas.

El próximo paso a seguir por la red será fomentar la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes sobre los países, que serán utilizadas como base para desarrollar planes de acción nacionales y regionales, y estrategias de cabildeo y promoción. Asimismo, se alentará a los países miembros que aún no hayan llevado a cabo un análisis del estado del derecho a una alimentación adecuada a iniciar tal proceso.

Mientras tanto, RAPDA continuará monitoreando las diferentes respuestas nacionales a la crisis alimentaria, prestando especial atención a las políticas en materia de agricultura, tierra y desastres naturales. Del mismo modo,

⁴ Resúmenes de los informes sobre la situación del derecho a la alimentación en Burkina Faso y Zambia están disponibles en la segunda parte de la presente publicación. Los informes restantes están disponibles en el CD adjunto y en la página web de RAPDA: www.radpa.org.

se estudiarán en profundidad los presupuestos gubernamentales, de las comunidades y las colectividades descentralizadas, y se revisarán periódicamente los mecanismos de acceso y gestión de los recursos naturales, la fijación de precios y la comercialización de los productos agrícolas. La red también tiene previsto llevar a cabo un análisis del impacto que la presión sobre la tierra, la producción de agrocombustibles y el cambio climático tienen sobre el derecho a una alimentación adecuada. Por último, cabe mencionar que a finales de 2010 se pondrá en marcha un estudio de un año sobre la relación entre el género y el derecho a una alimentación adecuada.

Conclusión

Los esfuerzos de la aún joven red RAPDA se centran en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones que la conforman. Con el apoyo de sus socios y la experiencia de sus miembros, RAPDA aspira a convertirse en un actor central en la lucha contra el hambre en África. Su enfoque basado en los derechos humanos permitirá continuar dando a conocer y generando conciencia sobre los mismos y las obligaciones que éstos implican, con especial énfasis en el derecho a una alimentación adecuada.

LOS GOBIERNOS Y LA INOBSERVANCIA DEL DERECHO HUMANO A LA NUTRICIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS¹

CLAUDIO SCHUFTAN²

Seamos realistas: las élites no están realmente interesadas en desarrollar infraestructuras rurales que puedan finalmente conducir a la seguridad alimentaria a nivel local y nacional. Tal vez sea impopular expresar una verdad incómoda como ésta, pero es indispensable para hacer un llamamiento a favor del cambio. Los líderes que aún muestran poca disposición a actuar deben comprender por fin el carácter de urgencia de la creciente situación de hambre y malnutrición.

La hora de hacer declaraciones de intenciones ya ha pasado: ahora debemos corregir la falta de estructuras democráticas, la cual está obstaculizando tanto las acciones correctivas como preventivas. Considerando las nefastas consecuencias, no nos debemos preguntar si las soluciones necesarias son demasiado costosas, sino más bien si no nos saldrá demasiado caro no hacer nada. Los Gobiernos tienen la obligación de proteger, respetar y realizar el derecho humano a la nutrición³ de sus ciudadanos – pero no la cumplirán si no se pone en marcha un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

Los orígenes de la crisis

Las actuales crisis financiera y alimentaria son el resultado de un sistema económico y político que favorece el crecimiento económico por encima del desarrollo social y económico equitativo. Sin duda, ponen de relieve algunas de las contradicciones más vergonzosas de nuestro tiempo: en 2008, un año de cosechas y beneficios récord para las principales agroindustrias a nivel mundial, más de 854 millones de personas pobres sufrieron hambre en el mundo. En la actualidad, esta cifra supera los mil millones.⁴

La causa de la persistente crisis alimentaria mundial no es la escasez de alimentos, sino la crisis provocada por la inflación de sus precios, lo cual ha agravado aún más la situación de hambre y pobreza, y creado nuevas vulnerabilidades. La subida galopante de los precios de los alimentos básicos no sólo afecta a las personas pobres de las zonas urbanas, sino también al gran número de campesinos y campesinas pobres que también son compradores netos de alimentos.

Al contrario de lo que se podría esperar, el aumento de los precios no ha beneficiado a los agricultores a pequeña escala. De hecho, no sólo carecen de condiciones para responder a las señales de los mercados, sino que también deberán enfrentar nuevos desafíos a raíz del incremento de la competencia y del valor de la tierra. Además, a pesar de los reiterados llamamientos para una mayor inversión en la agricultura, las inversiones puramente especulativas no son precisamente lo que los expertos en desarrollo tenían en mente.

Esta tendencia actual tiene diversas causas: las estrategias proteccionistas impuestas en Europa y los Estados Unidos, que otorgan enormes subsidios a sus industrias agroalimentarias; el surgimiento de una clase media en India y China, la cual ha dado lugar a un cambio significativo en las dietas, incluyendo el aumento del consumo de carne a nivel mundial; el incremento de los precios del petróleo, que se transmite a los consumidores y encarece los insumos agrícolas y la producción; la creciente demanda de

¹ La versión completa del presente artículo está disponible en inglés en el CD adjunto.

² Claudio Schuftan es uno de los miembros fundadores del Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP). Reconocido por su trabajo como consultor independiente en salud pública y sus numerosas publicaciones, Schuftan también es profesor asociado adjunto en el Departamento de Salud Internacional de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Tulane, en los Estados Unidos.

³ Para más información sobre el derecho a la nutrición, ver: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Art. 24, 2 de septiembre de 1990, Resolución 44/25 de la Asamblea General, 1989, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Art. 12, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación General 12*, Art. 9, Ginebra, 1999, disponible en: http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf.

⁴ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo – Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma, 2009, disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf>.

agrocombustibles; la escasez de agua; la pérdida de tierras de cultivo; y la especulación en los mercados de alimentos.

El impacto en la vida de las familias pobres

La crisis alimentaria está ocasionando una reasignación de los gastos en los hogares, que a su vez produce un efecto cascada, especialmente en la vida de las familias más pobres. Los grupos vulnerables, como los niños, las mujeres y las minorías, se ven particularmente afectados por este proceso, que compromete su acceso a la alimentación, a los servicios de salud y a la educación. Otras probables consecuencias incluirían el deterioro del tejido social debido a los efectos de la crisis sobre los sistemas de ayuda familiar, el aumento de la violencia doméstica, y el descuido de las necesidades básicas de los niños o su abandono cuando sus familias ya no se pueden hacer cargo de ellos.⁵

El encarecimiento de los alimentos reduce el poder adquisitivo de las familias y con él la diversidad en su alimentación, lo que provoca un aumento en la malnutrición de micronutrientes. Los consumidores deben gastar un porcentaje mucho mayor de sus ingresos en alimentos, y lo mismo sucede en numerosos países en desarrollo que deben importar cereales para cubrir las necesidades del consumo interno: el aumento del costo de estas importaciones deteriora los presupuestos nacionales y por consiguiente la prestación de servicios a los segmentos pobres de la población. El margen de acción de estos países está coartado por su acceso limitado a fuentes de financiación externa, sus bajas reservas y sus ingentes deudas externas y públicas. Sin embargo, no se les ofrece asistencia financiera externa adecuada para ayudarlos a salir adelante. Esta situación se ve agravada por los recortes en el financiamiento de las agencias de asistencia alimentaria, los cuales las han obligado a reducir sus actividades. Esto ha tenido implicaciones muy serias en la nutrición y la salud pública, y representa una clara amenaza al derecho a la nutrición.

La crisis alimentaria ha tenido múltiples efectos perjudiciales en la salud de un gran número de personas en todo el mundo. La reducción en la ingesta de micronutrientes y calorías ha ocasionado problemas muy conocidos, como por ejemplo la deficiencia de hierro, anemia, bajo peso al nacer, retraso en el crecimiento de los niños y otras manifestaciones negativas para su bienestar. Estos problemas son aún más perjudiciales para las madres lactantes, lo cual empeora la situación de la nutrición materna. Por último, es importante recordar que la nutrición de los niños de corta edad depende directamente de la calidad de la dieta de sus madres.

La crisis desde la perspectiva de los derechos humanos

La crisis alimentaria mundial no debe ser tratada como un desastre natural, sino como una amenaza al derecho a la nutrición de millones de personas. Por lo tanto, es esencial centrarse en las causas adyacentes de la falta de acceso a la alimentación y de la nutrición inadecuada. Asimismo, se debe prestar especial atención a las repercusiones negativas que la actual situación tiene sobre grupos específicos de la población: niños y niñas, los ancianos, las personas marginadas, las minorías y las personas en condición de discapacidad.

En ese sentido, el marco de los derechos humanos nos exige identificar los grupos más vulnerables de la sociedad, estudiando los patrones de discriminación, los actores relevantes (los titulares de derechos y los detentores de obligaciones, incluidos los del sector privado) y las deficiencias en su autoridad y sus recursos. Del mismo modo, debemos analizar los determinantes sociales subyacentes de la vulnerabilidad (la exclusión del proceso de elaboración de políticas; la falta de acceso a la tierra, a la propiedad y a la herencia; la carencia de recursos productivos y económicos; el desempleo; la falta de

5 Gordon, J., et al. (Center for International Economics), *Impact of the Asia crisis on children: Issues for social safety nets, A report sponsored by the Australian Government for Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*, Australia, agosto de 1999, disponible en inglés en: www.ousd.gov.au/publications/pdf/impact-asiacrisis-children1999.pdf

acceso al crédito y las graves deficiencias en la protección social, etc.), así como los programas existentes que hacen posible o coartan la realización del derecho a la alimentación.

Debemos fortalecer la capacidad de los detentores de obligaciones de modo que puedan cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a la nutrición de sus ciudadanos. Por otro lado, los titulares de derechos deben tener la capacidad de reclamar sus respectivos derechos. Con miras a ello, es necesario impulsar un sistema de monitoreo para la implementación de las intervenciones ad hoc, que contenga indicadores y puntos de referencia claros, a fin de garantizar la rendición de cuentas de todos los detentores de obligaciones y el acceso a compensaciones para las víctimas de violaciones del derecho a la nutrición.

Para hacer frente a la crisis, los Gobiernos deben asumir las responsabilidades que tienen para con sus ciudadanos y contribuyentes. No pueden apoyarse en la caridad ni limitarse a llevar a cabo intervenciones aisladas: esto no basta para cumplir verdaderamente con sus obligaciones. Por el contrario, los Estados deben desempeñar un papel central en este proceso, y no es legítimo que transfieran sus responsabilidades a las agencias de ayuda extranjeras.

Es imprescindible también que los Gobiernos incrementen sus inversiones en el sistema alimentario y de nutrición, no sólo para aumentar la productividad agrícola (a través de mejoras en la infraestructura rural y el acceso a los mercados para los pequeños agricultores), sino también para disminuir los factores económicos y sociales que provocan pobreza rural y malnutrición. Una manera de conseguir esto es ampliar sus intervenciones en materia de protección social, especialmente las relativas a la nutrición materno-infantil, la salud y el cuidado.

Es importante indicar que los créditos y subvenciones internacionales pueden parecer una alternativa atractiva en la situación de emergencia actual, pero que en última instancia aumentarían el peso de la deuda, lo cual impediría a los Gobiernos proporcionar a sus ciudadanos una protección social adecuada en el futuro.

Ahora es el momento de actuar

En la literatura se puede encontrar una amplia gama de respuestas concretas para prevenir el hambre y la malnutrición, como por ejemplo las siguientes: la distribución de transferencias monetarias o cupones para apoyar a los segmentos más pobres de la población; el establecimiento de sistemas de mitigación de riesgos o planes de seguro para ayudar al campesinado a hacer frente a impredecibles descensos de los precios; la revisión de las deudas de los países importadores de alimentos a fin de ofrecerles apoyo presupuestario; la eliminación de aranceles de importación sobre los alimentos, centrándose en los subsidios a los productos alimenticios básicos; la facilitación del acceso al crédito; y la creación de empleo.

Además, algunas medidas han sido diseñadas específicamente para mejorar la nutrición de las personas, como la distribución de suplementos alimenticios durante el último trimestre del embarazo y la lactancia materna; la promoción de la lactancia materna durante los primeros 24 meses (en especial durante los primeros seis); la provisión de alimentación complementaria para niños de entre 6 y 24 meses; el establecimiento de un mayor número de guarderías con servicios de alimentación; el acceso a servicios básicos de salud y agua limpia; la realización de campañas de sensibilización pública (principalmente sobre temas relativos a las vacunas y la higiene); la creación de mecanismos para reducir la desigualdad de género, particularmente en relación con el acceso a los alimentos en el seno de los hogares; la asignación de subsidios para vitaminas, suplementos minerales y alimentos enriquecidos (impulsar los sistemas de distribución de yodo, hierro, vitamina A y zinc); y el establecimiento de programas de alimentación escolar.

Estas medidas deben integrarse en un marco de derechos humanos, como indican los siguientes ejemplos:

- Los programas de alimentación escolar deben utilizar la mayor cantidad posible de productos locales, apoyándose en las fortalezas de los agricultores de la región.
- Los alimentos enriquecidos deben ser producidos y distribuidos localmente a fin de contribuir al desarrollo económico local.
- Las guarderías deben satisfacer las necesidades específicas de las mujeres y ser sometidas a un sistema de monitoreo adecuado.
- Las mujeres deben tener el derecho de amamantar a sus bebés en sus lugares de trabajo.

El desafío consiste en determinar cuáles de estas estrategias son políticamente factibles en cada país. No existe una solución rápida para resolver los problemas de pobreza y malnutrición, pero es intolerable, e incluso criminal, continuar simplemente actuando como lo hemos hecho hasta ahora; es decir, intentando solucionar únicamente las crisis urgentes, cuando en realidad éstas se derivan de deficiencias crónicas de macro y micronutrientes.

Por consiguiente, para preservar el principio de acción simultánea en la alimentación, la salud y el cuidado, y restablecer los derechos de las familias más afectadas por la crisis, los Gobiernos deben implementar urgentemente las siguientes medidas teniendo en cuenta que la situación particular de cada país es única:

- Subsidiar los servicios de sanidad pública para reducir los impactos de la crisis sobre las madres, los niños y las minorías.
- Establecer ingresos proporcionales a las necesidades de las familias, en especial para las mujeres, cuyos ingresos están vinculados más estrechamente con una mejor nutrición en el hogar.
- Garantizar que las inversiones privadas no provoquen el desalojo forzoso de comunidades de sus tierras ni degraden los recursos naturales, y que en cambio promuevan la agricultura a pequeña escala, los sistemas de producción sostenible y agroecológica, y el desarrollo de sistemas efectivos de rendición de cuentas a nivel nacional e internacional, con el fin de restringir la creciente influencia que las empresas privadas y corporaciones ejercen sobre el sistema alimentario.
- Desarrollar mercados de alimentos en los que se recompensen las prácticas sostenibles, a través de medidas de salvaguardia especiales destinadas a proteger a los consumidores de la volatilidad de los precios, y se fomente el consumo de alimentos saludables en lugar de dietas monótonas basadas en la comida rápida, la cual es pobre en nutrientes y posee un alto contenido calórico.
- Revisar las políticas locales y nacionales para proteger los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, el acceso de las mujeres a la misma, su uso colectivo y la producción agrícola campesina.
- Orientar las inversiones hacia intervenciones en materia de alimentación, salud y cuidado que tengan en cuenta las prioridades locales. Dichas inversiones deben ser determinadas mediante un proceso participativo transparente, ya que las propias comunidades son quienes mejor pueden identificar los grupos más vulnerables y contribuir a satisfacer sus necesidades.
- Llevar a cabo un proceso constante de monitoreo y análisis de la evolución de la seguridad alimentaria mundial y la situación de la nutrición a nivel local.

- Buscar alianzas con actores locales e internacionales, y con organizaciones no gubernamentales, con el propósito de implementar y monitorear los programas de alimentación, salud y cuidado.
- Proporcionar información y establecer mecanismos institucionales adecuados para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de participar en la toma de decisiones sobre políticas en materia de nutrición y de cuestionar las decisiones que amenacen sus derechos.
- Establecer mecanismos de recurso a los que puedan recurrir las personas cuyo derecho a la nutrición sea vulnerado.
- Instaurar mecanismos de asistencia para los niños y niñas que no cuentan con el apoyo de sus familias (p. ej. orfanatos, albergues para refugiados), de protección de los niños en general (p. ej. programas contra la explotación infantil),⁶ y otras prestaciones sociales (p. ej. para casos de violencia doméstica).
- Implementar las recomendaciones principales del informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre los determinantes sociales de la salud.⁷

Conclusiones y recomendaciones

Todos los niveles del Gobierno tienen obligaciones legalmente vinculantes de realizar el derecho a la nutrición de sus ciudadanos y de implementar políticas que respondan a sus necesidades, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente. Por otro lado, los titulares de derechos – es decir, los ciudadanos y ciudadanas – tienen el deber de exigir la rendición de cuentas y la realización de su derecho a la nutrición. Esto es imprescindible para asegurar que los Gobiernos cumplan con sus responsabilidades. Sin duda, sólo una fuerte presión popular puede hacer posibles los cambios necesarios para erradicar el hambre, la malnutrición y la pobreza. A fin de cambiar las estructuras de poder y las políticas que dominan el proceso actual de toma de decisiones, la sociedad civil – incluyendo a sindicatos, organizaciones campesinas y de pescadores, comunidades indígenas, mujeres y otros amplios movimientos sociales – debe realizar enormes esfuerzos de movilización y ejercer una fuerte presión sobre los actores responsables.⁸

Por último, estimado lector, le instamos a abogar activamente por la implementación de las medidas expuestas en el presente informe. Usted es perfectamente capaz de evaluar y juzgar las actividades y omisiones del Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil de su país... ¡Es hora de actuar!

⁶ Gordon, J., et al. (Center for International Economics), Impact of the Asia crisis on children: Issues for social safety nets, A report sponsored by the Australian Government for Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Australia, agosto de 1999.

⁷ Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud (CSDH), *Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Informe final, OMS, agosto de 2008, disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701_spa.pdf

⁸ Para más información sobre iniciativas de la sociedad civil, ver el siguiente informe colaborativo: *Políticas y acciones para erradicar el hambre y la desnutrición*, Documento de trabajo, noviembre de 2009, disponible en: http://www.eradicatehunger.org/pdf/Anti_Hunger_ES.pdf.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LAS PERSONAS CON VIH Y SIDA

MANYARA ANGELINE MUNZARA¹

El derecho a la alimentación está estrechamente vinculado con el derecho a la vida y el derecho a gozar de una buena salud. Éstos son responsabilidad de los Estados, los cuales deben garantizar un nivel de vida adecuado para sus ciudadanos y ciudadanas. Las relaciones entre el derecho a la alimentación y el derecho a la vida y la salud también pueden ser asociadas con la nutrición, el acceso a la alimentación y a un tratamiento integral, en particular en el caso de las personas que viven con VIH y SIDA. El derecho a la alimentación, por consiguiente, es ampliado para atender las necesidades especiales de estas personas.

Los impactos del VIH/SIDA sobre la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación

La relación entre la nutrición y el VIH/SIDA es compleja y tiene un impacto directo sobre la realización del derecho a la alimentación. No sólo están interconectados porque una nutrición adecuada es fundamental para la salud física; el VIH también puede mermar la capacidad de las personas de trabajar y proveer suficientes ingresos y recursos para mantener sus hogares.

Una nutrición adecuada es esencial para mantener un sistema inmunológico saludable, mejorar la respuesta del organismo al tratamiento médico, controlar las infecciones oportunistas, frenar la evolución de la enfermedad y garantizar una calidad de vida óptima a las personas que viven con el VIH. Cada vez hay más pruebas de que la malnutrición, combinada con el VIH, tiene una influencia directa sobre las tasas de morbilidad y mortalidad. En ese sentido, las pérdidas significativas de peso en individuos con VIH se han asociado con un mayor riesgo de contraer enfermedades oportunistas, desarrollar complicaciones médicas y morir prematuramente.²

Al afectar el estado nutricional de las personas enfermas y por consiguiente su capacidad de trabajar, el VIH también reduce la capacidad de las familias de mantener su situación socioeconómica y, en consecuencia, empeora el estado nutricional de todos sus miembros.³ El cuidado de los enfermos consume una gran parte del tiempo y los recursos de la familia, y aumenta la carga sobre las mujeres, quienes generalmente asumen dicha tarea en el hogar.⁴ Estudios sobre el impacto financiero de la enfermedad indican que las diversas consecuencias del VIH/SIDA pueden agotar hasta un 50% del ingreso anual de los hogares pobres.⁵ De igual modo, en las zonas rurales la propagación del VIH habitualmente provoca una reducción de la productividad agrícola.⁶

El acceso a una alimentación adecuada es aún más importante para las mujeres gestantes y lactantes con

¹ Manyara Angeline Munzara es la coordinadora de la Campaña por la Alimentación de la Alianza EcuMénica de Acción Mundial (AEAM), una red internacional conformada por iglesias, agencias relacionadas y organizaciones cristianas que defienden la visión de un mundo justo y sostenible. Para más información, visite: <http://www.e-alliance.ch/es/s/acerca-de-la-alianza/>

² Greenaway, K., *Food by Prescription: A Landscape Paper*, Documento de trabajo de GAIN, Serie No. 2, octubre de 2009, disponible en inglés en: www.gainhealth.org/sites/default/files/Working%20Paper%202.pdf.

³ Información recopilada en 2010 durante una entrevista con Jean Mutamba, representante local de la Federación Luterana Mundial/Departamento de Servicio Mundial (FLM/DSM) en Mozambique.

⁴ Para más información, consultar: FAO, OMS, *Aprender a vivir con el VIH/SIDA, Manual sobre Cuidados y Apoyo Nutricionales a los Enfermos de VIH/SIDA*, 2do capítulo, Roma, 2003, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/y4168s/y4168s04.htm#bm04>

⁵ Russell, S., "The Economic Burden of Illness for Households in Developing Countries: A Review of Studies Focusing on Malaria, Tuberculosis, and Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome" en *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 71 (supl. 2), 2004, p. 149, disponible en inglés en: www.ajtmh.org/cgi/reprint/71/2_suppl/147, y Organización Internacional del Trabajo, *Socio-economic impact of HIV/AIDS on people living with HIV/AIDS and their families*, Delhi Network of Positive People, Manipur Network of People Living with HIV/AIDS, Network of Maharashtra People Living with HIV/AIDS, Positive Women's Network of Southern India, Nueva Delhi, 2003.

⁶ Información basada en la presentación de Astrid Berner-Rodoreda, asesora sobre VIH/SIDA de Brot für die Welt (Pan para el Mundo), en el Taller sobre VIH y Seguridad Alimentaria en Kisumu, Kenia, celebrado entre el 29 de septiembre y el 2 de octubre de 2009. Esta presentación se basó en los resultados ofrecidos en Gillespie, S. y Kadiyala, S., "HIV/AIDS and Food and Nutrition Security: From Evidence to Action" en *Food Policy Review 7*, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 2005, disponible en inglés en: www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pv07.pdf.

VIH, dado que la salud de sus hijos se ve afectada si ellas sufren desnutrición. Por lo tanto, garantizar tal acceso debe ser una prioridad en el cuidado de las personas con VIH y SIDA, especialmente de las madres. Al mismo tiempo, se debe proteger su acceso a la tierra y asegurar su protección social a fin de que puedan disfrutar de su derecho a la alimentación.

Los impactos a nivel nacional

El derecho a la alimentación de las personas afectadas por el VIH y SIDA está más amenazado en los países en desarrollo, donde los sistemas de protección social son muy limitados. La información presentada a continuación describe las consecuencias y los problemas relacionados con el virus en diversos Estados africanos.

En Uganda, la Comunidad Nacional de Mujeres con VIH/SIDA (NACWOLA por su sigla en inglés), una organización que ayuda a las mujeres que viven con el virus a llevar una vida mejor, advirtió que una gran cantidad de pacientes VIH positivos de la región oriental del país están abandonando su tratamiento antirretroviral por la falta de alimentos. Esto sucede porque los medicamentos antirretrovirales deben ser ingeridos con comidas, pues de lo contrario pueden tener efectos secundarios graves.⁷

En Zimbabue, James Mudari⁸ sólo puede cultivar una pequeña parcela de tierra a causa de su estado de salud. Mirando su ración de comida, donada por Christian Care, dice: “Tengo que ser salvado del hambre.” Por otra parte, en Mozambique se estima que actualmente el 15% de la población está infectado con VIH y SIDA.⁹

Los principales problemas en la realización del derecho a la alimentación de las personas con VIH y SIDA son los siguientes: la falta de coherencia y la escasa cobertura de los programas de asistencia alimentaria (sólo el 5,8% de las personas que están bajo tratamiento antirretroviral reciben actualmente ayuda alimentaria, y no se tienen en cuenta las necesidades nutricionales específicas o el entorno familiar de los beneficiarios); la ausencia de conocimientos e información básica sobre nutrición, cuidado e higiene en la preparación y conservación de los alimentos; y la carencia de capacidades de los trabajadores rurales y de la salud para responder adecuadamente a los complejos problemas de nutrición que surgen en relación con el VIH en las comunidades y familias individuales.¹⁰ En Ruanda, Kenia y Namibia, la muerte del jefe de familia provoca en muchos casos la reducción de la superficie de tierras cultivadas y una disminución de entre el 40% y el 120% en la producción.¹¹

Recomendaciones

La tercera sección de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* de la FAO recomienda enfocarse en los obstáculos que limitan la seguridad alimentaria, como lo son el VIH y el SIDA.¹² El artículo 8.3 de las Directrices exige prestar especial atención a los individuos que viven con estas enfermedades, y señala que los Estados “[...] deberían adoptar medidas para proteger a todas las personas afectadas por el VIH/SIDA contra la pérdida de su acceso a los recursos y bienes.”

En junio de 2006 los Estados miembros de las Naciones Unidas decidieron integrar en la Declaración

7 Malinga, J. & Ford, L., “Uganda food crisis undermining efforts to fight HIV/Aids” en *The Guardian*, 21 de octubre de 2009, disponible en inglés en: www.guardian.co.uk/katine/2009/oct/21/food-crisis-hiv-aids.

8 El nombre utilizado es ficticio. Esta historia ha sido relatada en 2010 por el Family AIDS Caring Trust (FACT) en Zimbabue.

9 Información recopilada durante una entrevista realizada el 13 de febrero de 2010 con la Sra. Eva Pinto, gerente de los proyectos urbanos de FLM/DSM Mozambique.

10 *Ibid.*

11 Para más información, consultar los estudios sobre Ruanda (2003), Kenia (2004) y Namibia (2000) elaborados por Brot für die Welt (Pan para el Mundo),

12 disponibles en su página web: www.brot-fuer-die-welt.de

FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Sección III y artículo 8.3, Roma, 2004, disponible en: www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.HTM.

Política sobre el VIH/SIDA, como parte de su respuesta global a la pandemia, el acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para que las personas que viven con el VIH y SIDA puedan llevar una vida activa y sana.¹³

A fin de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de estas personas, los Estados deben implementar inminentemente las siguientes recomendaciones:¹⁴

- Utilizar las estrategias de reducción de la pobreza, las políticas sociales y los planes sectoriales, de distrito y locales – incluidos los planes para afrontar catástrofes – con el fin de proteger los medios de vida de las personas e integrar los enfoques de seguridad alimentaria y nutrición con las respuestas al VIH.
- Incorporar indicadores de nutrición en las actividades de monitoreo y evaluación del VIH, incluidos el monitoreo y la evaluación de las estrategias nacionales contra el SIDA.
- Trabajar de forma intersectorial y con la sociedad civil y las personas con VIH/SIDA para llegar a los más vulnerables, y asegurar que la asistencia alimentaria y nutricional sea pertinente, apropiada y no fomente la estigmatización y la discriminación
- Garantizar que las políticas y los programas agrícolas sean sensibles al VIH, por ejemplo, incorporando información sobre el VIH en los planes de extensión agrícola.
- Integrar los programas sobre el VIH, la alimentación y a la nutrición ampliando el apoyo nutricional para incluir a las mujeres embarazadas y lactantes y a los niños, y haciendo hincapié en los métodos de alimentación infantil apropiados para prevenir la transmisión materno-infantil del VIH.

13 Asamblea General de la ONU, *Declaración Política sobre el VIH/SIDA*, 87ª sesión plenaria, 2 de junio de 2006, párr. 28, disponible en: http://data.unaids.org/pub/Report/2006/20060615_HLM_PoliticalDeclaration_ARES60262_es.pdf

14 Estas recomendaciones se basan en el siguiente informe: PMA, OMS, ONUSIDA, *VIH, Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Informe de Política de ONUSIDA, versión amplia, julio de 2008, disponible en: http://data.unaids.org/pub/Manual/2008/jc1515_policy_brief_nutrition_es.pdf

COMPETENCIA DE PARADIGMAS EN LA NUTRICIÓN APLICADA: YA NO SE TRATA DE CIENCIA, SINO DE IDEOLOGÍA Y POLÍTICA¹

URBAN JONSSON²

Introducción

Durante los últimos sesenta años los diversos enfoques para resolver el problema de la malnutrición infantil en los países en vías de desarrollo fueron sustituidos sucesivamente. Generalmente un enfoque concreto logró dominar el ámbito durante un plazo de tiempo determinado, para ser luego reemplazado por uno nuevo. Éste, a su vez, asumió el papel central durante el siguiente período, influenciando e incluso “controlando” la investigación y la práctica en la nutrición aplicada.

Estos enfoques representan paradigmas, un concepto introducido por Thomas S. Kuhn en su célebre obra *La estructura de las revoluciones científicas*.³ Según Kuhn, un paradigma es el conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo. Un paradigma define: (1) lo que se debe observar y examinar; (2) el tipo de interrogantes que se deben formular; (3) cómo se deben estructurar estos interrogantes; y (4) cómo se deben interpretar los resultados de la investigación científica. Los conceptos “pensamiento de grupo” (*groupthink* en inglés), “modo de pensar” (*mindset*) y “discurso” tienen significados similares al de paradigma. La “ciencia normal”, durante el período de un paradigma concreto, se caracteriza por las actividades realizadas por la mayoría de los investigadores, y puede ser percibida como una manera de pensar “dentro del marco establecido”. La “ciencia revolucionaria”, por el otro lado, consiste según Kuhn en “pensar fuera del marco establecido”.

Durante cada uno de los períodos dominados por un paradigma determinado, existen frecuentemente uno o varios paradigmas paralelos que compiten entre sí. En la mayoría de los casos sus teorías son tan diferentes que no pueden ser comparados con el paradigma de aceptación mayoritaria. Este último también es denominado “paradigma dominante”, mientras que los que compiten entre sí son llamados “paradigmas emergentes”.⁴

La labor realizada para reducir la malnutrición infantil en los países en vías de desarrollo constituye un excelente ejemplo del proceso que Kuhn denomina “cambio de paradigma”, que se produce cuando el paradigma dominante es reemplazado por uno de los emergentes. Esto suele suceder cuando el paradigma anterior es incapaz de explicar fenómenos observados o las causas de un problema de la disciplina científica en cuestión. Un cambio de paradigma significa “ampliar, renovar y dar un nuevo sentido a lo que ya se conoce.”⁵

En la mayoría de los casos, tales cambios son el resultado de nuevos descubrimientos científicos y/o de un “ambiente ético” cambiante influenciado por una evolución en las posiciones políticas e ideológicas. En algunas ocasiones, se dan ambas condiciones.

Si bien la mayoría de los observadores estarían de acuerdo sobre los consecutivos cambios de paradigmas que tuvieron lugar en la nutrición aplicada en el transcurso de las últimas décadas, sin duda habría menos consenso sobre el momento exacto en el que se produjo cada uno de ellos. Por lo tanto, la siguiente periodización es una estimación aproximada y sólo indicativa:

1 El presente artículo es un fragmento del artículo *Paradigmas en la Nutrición Aplicada (Paradigms in Applied Nutrition)*, presentado en octubre de 2009 en el Congreso Internacional de Nutrición de la Unión Internacional de Ciencias de la Nutrición (IUNS por su sigla en inglés) en Bangkok. El artículo completo está disponible en inglés en el CD adjunto y en la edición de julio de 2010 de *World Nutrition, the Journal of the World Public Health Nutrition Association*, disponible en su página web: www.wphna.org.

2 Urban Jonsson, antiguo director regional de la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en África Oriental y Meridional (ESARO por su sigla en inglés), es actualmente el director ejecutivo del grupo internacional de consultoría The Owls, que ofrece apoyo a agencias multilaterales y bilaterales, Gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) en materia de enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos.

3 Kuhn, T. S., *The Structure of Scientific Revolutions*, 2da ed., University of Chicago Press, 1970; Kuhn, T. S., *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica de España, 2005.

4 Hettne, B., *Development Theory and the Three Worlds*, Longman Scientific & Technical, 1995.

5 Fleck, L., *Genesis and Development of a Scientific Fact*, University of Chicago Press, 1981.

- Período anterior a 1950
- El paradigma de la deficiencia de proteínas (1950-1974)
- El paradigma de la planificación multisectorial de la nutrición (1974-1980)
- El paradigma de las políticas nacionales de nutrición (1980-1990)
- El paradigma de la nutrición basada en la comunidad (1985-1995)
- El paradigma de la malnutrición de micronutrientes (1995-2005)
- Un período de crisis de paradigmas (2005-presente)

El presente artículo se centra exclusivamente en el período de crisis de paradigmas posterior a 2005.

Un período de crisis de paradigmas

Confusión y competencia de paradigmas

Aproximadamente a mediados de los años noventa, el paradigma de la malnutrición de micronutrientes asumió el papel dominante en la nutrición aplicada. El énfasis en los efectos perjudiciales de las deficiencias de yodo, vitamina A y hierro, y en la existencia de intervenciones sanitarias preventivas con un alto rendimiento constituía la característica principal de este paradigma, cuyo declive fue causado por varios factores.

En primer lugar, surgió un gran interés y compromiso general entre los donantes y los Gobiernos de algunos países en vías de desarrollo por reducir las tasas de mortalidad de niños de temprana edad, y había consenso sobre el hecho de que la malnutrición proteico-calórica (PEM por su sigla en inglés) aumentaba considerablemente el riesgo de muerte por enfermedades infantiles comunes como el sarampión, la diarrea y la malaria. En segundo lugar, los resultados y la eficacia reales de muchos programas de control de micronutrientes comenzaron a ser cuestionados. En tercer lugar, al igual que en épocas anteriores, el Banco Mundial había resuelto dar a la PEM una prioridad mucho mayor a la dada hasta ese momento, y esto influenció a muchos países a cambiar sus prioridades, al menos sobre el papel.⁶

El creciente consenso en torno a que controlando la malnutrición de micronutrientes no se resolvería la malnutrición infantil en los países en vías de desarrollo no fue, sin embargo, el resultado del surgimiento de un nuevo paradigma dominante. Más bien se dio inicio a un período de confusión y competencia entre paradigmas paralelos. A principios de 2008, *The Lancet* publicó una meritoria serie de artículos sobre la nutrición que cubrían todos los aspectos de la desnutrición materna e infantil.⁷ Los cuatro primeros fueron completas reseñas de los conocimientos actuales, si bien en ocasiones las declaraciones de algunos autores son un tanto parciales. El quinto artículo, por otro lado, tuvo un propósito muy diferente: en él, se hacía una dura crítica del “sistema internacional de nutrición” por ser “disfuncional” y estar “fragmentado”. Los autores recomendaban instaurar un sistema más adecuado que fuera capaz de proporcionar recomendaciones normativas basadas en evidencias en el ámbito de la nutrición aplicada, y concluían que “la comunidad internacional debe identificar y establecer una nueva estructura de gobernanza mundial que pueda garantizar a la sociedad civil y al sector privado una mayor participación y rendición de cuentas”.

Así, en lugar de reconocer, estudiar y analizar la evidente crisis actual de paradigmas en la nutrición aplicada, la revista médica más conocida del mundo decidió criticar la estructura y el funcionamiento de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la nutrición. Ciertamente, está claro que los autores y responsables de la publicación son partidarios de que el sector privado asuma una mayor influencia al tratar la supervivencia y el desarrollo de los niños pobres de corta edad.

⁶ Schuftan, C., Ramalingaswami, V., y Levinson, J., “Micronutrient deficiencies and protein-energy malnutrition” en *The Lancet*, Vol. 351, Carta al editor, 13 de junio de 1998, p. 1812.

⁷ *The Lancet Series on Maternal and Child Undernutrition* No. 1-5, *The Lancet*, 17 de enero de 2008. (1) Global and regional exposures and health consequences, (2) Consequences for adult health and human capital, (3) What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival, (4) Maternal and child undernutrition: effective action at national level, y (5) Effective international action against undernutrition: why has it proven so difficult and what can be done to accelerate progress?

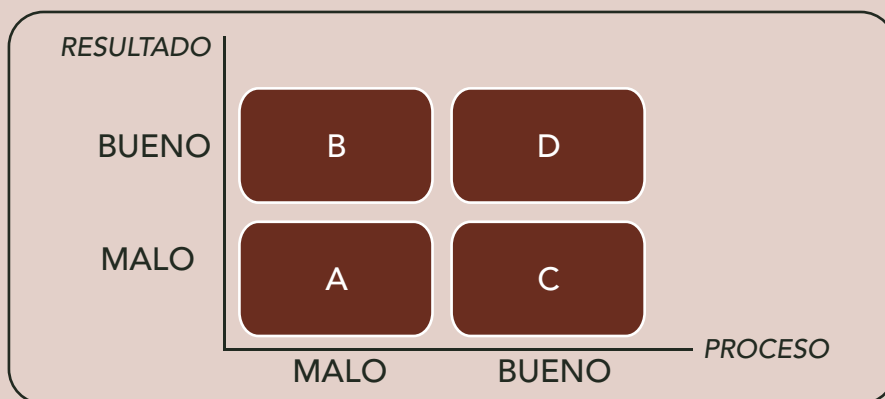
A pesar de que actualmente existen varias ideas y “pre-paradigmas”, sólo dos han logrado convertirse en paradigmas emergentes y es muy probable que, a su debido tiempo, uno de ellos ocupe el papel dominante en la nutrición aplicada. Los paradigmas en cuestión son los siguientes: (1) el paradigma de la inversión en la nutrición y (2) el paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos.

Con el fin de poder compararlos de una manera más adecuada, a continuación se presentarán y discutirán diferentes modelos de desarrollo.

*El desarrollo como resultado y proceso*⁸

El desarrollo debe satisfacer al menos dos condiciones: obtener un resultado deseable y establecer un proceso adecuado para lograr y mantener ese resultado. En ese sentido, la mayoría de los objetivos relativos a la salud, la educación y la nutrición que fueron fijados, por ejemplo, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia o en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), representan resultados deseables específicos. Por otro lado, el desarrollo (humano) efectivo requiere un proceso de alta calidad para la obtención de tales resultados. En la mayoría de los enfoques de desarrollo, la relación costo-eficacia, la participación, el sentido de pertenencia local, el empoderamiento y la sostenibilidad han sido considerados características esenciales de un proceso de calidad para lograr los objetivos de desarrollo (humano).

Los niveles de resultados y calidad del proceso delimitan un espacio bidimensional del desarrollo, como se ilustra a continuación:



En la mayoría de los casos, el desarrollo comienza en A, mientras que la etapa final ideal es D. Lamentablemente, muchos programas de desarrollo se dirigen a una de las dos áreas representadas por B y C. La primera implica la obtención de un buen resultado a expensas de, por ejemplo, la sostenibilidad (un aspecto importante en un proceso de calidad), y es igual de ineficaz que la segunda, es decir, un buen proceso que no consigue un resultado positivo considerable.

Una gran parte de los economistas y las agencias de desarrollo han favorecido los enfoques orientados hacia los resultados. Esto se observa, por ejemplo, en la tendencia actual y prácticamente universal de concentrarse exclusivamente en el logro de los ODM, sin abordar una discusión seria sobre la calidad o legitimidad del proceso.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han favorecido los enfoques que se centran en el proceso. Un gran número de pequeños programas locales han iniciado procesos de alta calidad, pero con un costo relativamente alto por persona. Además, muy pocos han sido ampliados a una mayor escala con resultados significativos.

La falta de más criterios derivados ética o políticamente en la planificación y la implementación de los programas

⁸ Jonsson, U., *Human Rights Approach to Development Programming*, UNICEF, Nairobi, 2003, pp. 45-46.

de desarrollo ha sido reconocida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano 2000, en el que se admite que, “[s]i bien las concepciones del desarrollo humano han insistido siempre en la importancia del proceso de desarrollo, muchos de los instrumentos aportados por el criterio de desarrollo humano no miden los efectos de los mecanismos sociales teniendo en cuenta cómo se lograron esos efectos”.⁹

A continuación se tratarán los dos paradigmas en competencia en la nutrición aplicada.

El paradigma de la inversión en la nutrición

Durante los últimos años se ha observado un renovado interés por la nutrición en general y por la prevención de la malnutrición proteico-calórica en particular. Los argumentos económicos para “invertir en la nutrición en los países en vías de desarrollo” han sido respaldados por muchos académicos y profesionales a lo largo de los años, especialmente por los bancos de desarrollo.¹⁰

Pocas áreas han sido investigadas tan rigurosamente como los efectos de la malnutrición sufrida por niños de muy corta edad sobre sus habilidades cognitivas y productivas posteriores. Estudios recientes han confirmado concluyentemente que el momento de la intervención es crucial. El control de la malnutrición es más importante que nunca durante los tres primeros años de vida, ya que el período más crítico va desde la concepción hasta ese momento (lapso conocido como la “ventana de oportunidad”), y los daños causados por la malnutrición durante esa etapa son frecuentemente irreversibles.¹¹ Esto demuestra que invertir en la nutrición de niños de temprana edad trae posteriormente mayores resultados, y constituye un sólido argumento a favor de adoptar las medidas correspondientes. Cabe resaltar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha promovido recientemente esta misma estrategia para los países industrializados.¹²

En los últimos años, ninguna organización ha argumentado más claramente a favor de la “inversión en la nutrición” que el Banco Mundial. Éste lanzó en 2006 su nueva iniciativa nutricional, muy bien resumida en el informe *Reposicionando la nutrición como prioridad para el desarrollo: Una estrategia para intervenciones de gran escala*.¹³ Es pertinente mencionar que varios economistas y nutricionistas del Banco Mundial habían participado dos años antes en la formulación del Consenso de Copenhague, en el que se concluyó que la malnutrición origina tres tipos de pérdidas de productividad: (1) pérdidas directas de la productividad física derivadas del mal estado de salud, (2) pérdidas indirectas resultantes del deterioro de las funciones cognitivas y la falta de escolaridad, y (3) pérdidas de recursos a raíz del aumento de los costos de la asistencia sanitaria.¹⁴

En resumen, si se consideran los diferentes enfoques, se puede afirmar que el paradigma de la inversión en la nutrición se centra primordialmente en los resultados – y no en el proceso –, ya que prioriza el cumplimiento de los ODM. Los criterios relativos al proceso se limitan a la sostenibilidad y a las relaciones costo-eficacia y costo-eficiencia.

La razón principal por la cual el paradigma de la inversión en la nutrición probablemente vaya a convertirse en el próximo paradigma dominante en la nutrición aplicada es fundamentalmente el hecho de que fue lanzado y será promovido y respaldado por el Banco Mundial. Una segunda razón, que en cierta medida se deriva de la primera, es que evita abordar las delicadas causas y consecuencias sociales y políticas de la malnutrición. Por último, este paradigma refleja fielmente el predominio actual de la economía e ideología de libre mercado.

9 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Nueva York/Madrid, 2000, p. 22, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf

10 Behrman, J.B., “The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries” en *World Development*, Vol. 21, No. 11, 1993, pp. 1749-1771; Hunt, J. M., *The potential Impact of Reducing Global Malnutrition on poverty reduction and Economic development*, Asia Pac Clinical Nutrition 14(S), 2005, pp. 10-38 y Mason, J., Hunt, J., Parker, D. y Jonsson U., “Investing in Child Nutrition in Asia” en *Asian Development Review*, Vol. 17, No. 1, 2, Asian Development Bank, 1999.

11 Ruel, M., y J. Hoddinott, “Investing in early childhood nutrition” en *Policy Briefs*, No. 8, IFPRI, 2008.

12 OCDE, *Doing Better for Children*, 2009, disponible en inglés en: www.oecd.org/els/social/childwellbeing. Resumen (*Una Vida Mejor para los Niños*) disponible en español en: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/44467154.pdf>

13 Banco Mundial, *Reposicionando la nutrición como prioridad para el desarrollo: Una estrategia para intervenciones a gran escala*, Direcciones para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

14 Behrman, J. R., Alderman, H., y Hoddinott, J., *Hunger and Malnutrition*, Challenge Paper for the Copenhagen Consensus Panel 2008, 2004.

El paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos

Un derecho humano es una relación entre un individuo (o un grupo de individuos) que tiene(n) un derecho y por consiguiente una reivindicación válida, y otro individuo (o grupo de individuos) que tiene(n) ciertos deberes u obligaciones correlativos. El primer individuo asume el papel de titular de un derecho (o sujeto de un derecho), y el segundo individuo el de detentor de obligaciones (u objeto del derecho). Es importante señalar que éstos son papeles que los individuos (o grupos de individuos) pueden adoptar en un momento determinado y que, por lo tanto, una misma persona puede tener ambos simultáneamente.

Desde esta perspectiva, las relaciones entre derechos y obligaciones están vinculadas entre sí en la sociedad, formando una especie de entramado de derechos humanos. La identificación y el análisis de dichas relaciones conforman el núcleo del enfoque de programación basado en los derechos humanos (HRBAP por su sigla en inglés). Consecuentemente, identificar a los detentores de obligaciones y determinar el alcance de sus responsabilidades es una prioridad de dicho enfoque.

Los estándares y principios de derechos humanos están codificados explícitamente en los tratados de derechos humanos. Desde la perspectiva del modelo resultado/proceso, los primeros definen puntos de referencia para los resultados deseables, mientras que los segundos representan condiciones para el proceso. De esta manera, los estándares de derechos humanos incluyen resultados deseables tales como una nutrición adecuada, el acceso a la alimentación, al agua, a una asistencia sanitaria básica y a una educación básica. Todos los ODM constituyen resultados deseables importantes. Los principios de derechos humanos, por el otro lado, abarcan normalmente elementos como la igualdad y la no-discriminación, la participación y la inclusión, la rendición de cuentas y el Estado de derecho. A continuación se presentarán las características más importantes del paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos.

En primer lugar, los niños y niñas son reconocidos como sujetos o titulares del derecho a una nutrición adecuada, dejando de ser considerados “beneficiarios” o “grupos objetivo” de determinadas intervenciones. La prevención de la malnutrición en niños de temprana edad no puede continuar siendo un acto voluntario de caridad o benevolencia: debe ser una obligación.

En segundo lugar, un enfoque basado en los derechos humanos aspira a empoderar a todas las personas para que puedan reivindicar sus derechos. En muchos casos, personas pobres tienen exigencias válidas, como titulares de ciertos derechos, frente a personas menos pobres y considerablemente más poderosas, que son los detentores de obligaciones. En tales situaciones, los primeros a menudo no pueden hacer valer sus derechos. Por este motivo, un enfoque que se fundamenta en los derechos humanos permite desafiar el poder, rechazar la impunidad, exponer la corrupción y garantizar el acceso a la justicia de una manera mucho más eficaz que otros enfoques de desarrollo.

En tercer lugar, el enfoque basado en los derechos humanos presta, en comparación con la mayoría de otros enfoques, más atención a la exclusión, la discriminación, las desigualdades y la injusticia en la sociedad. La búsqueda de la igualdad a través de la reducción de las desigualdades permite llevar a cabo acciones para redistribuir los recursos de los más ricos a los más pobres, un proceso que la mayor parte de los enfoques de desarrollo centrados en la economía rechazan o evitan considerar. Un HRBAP aspira a empoderar a las personas como titulares de derechos, individual y colectivamente. El fortalecimiento de la sociedad civil es indudablemente un requisito esencial para la democratización.

Una de las razones principales por las cuales el enfoque de derechos humanos debería convertirse en el próximo paradigma dominante en la nutrición aplicada reside en el hecho de que en él se identifican y monitorean de manera explícita responsabilidades claramente definidas. En el transcurso de las últimas décadas los Gobiernos han aceptado y se han comprometido regularmente a cumplir ciertos objetivos y metas en materia de nutrición.¹⁵ Estos compromisos no han sido más que meras promesas, sin ningún tipo de obligación para la rendición de cuentas o sanciones a quienes no las cumplieran. La ratificación voluntaria de pactos o convenciones de derechos

humanos de las Naciones Unidas ha supuesto un drástico cambio, ya que los países están en principio vinculados jurídicamente a actuar.

Otra razón es la actual tendencia favorable a concepciones del desarrollo cada vez más normativas. De ella se deriva la posición que considera moralmente inaceptable el gran predominio de la malnutrición infantil en un mundo cada vez más rico. Los derechos humanos proporcionan tanto argumentos morales como legales para esta posición.

Diferencias en las implicaciones políticas

La mayor diferencia entre el paradigma de la inversión en la nutrición y el paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos reside en sus diferentes implicaciones políticas. Estas discrepancias resultan de los diferentes niveles de atención que cada uno de ellos dedica a las dimensiones del resultado y el proceso.

Mientras que el primer paradigma se centra primordialmente en el resultado, el segundo presta igual atención al resultado y al proceso. A continuación se resumen sus diferentes implicaciones políticas:

Paradigma de la inversión en la nutrición	Paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos
Las intervenciones se realizan en la mayoría de los casos en forma de “paquetes” que son “entregados” a los “beneficiarios”.	Las intervenciones aspiran principalmente a crear capacidades para empoderar a las personas afectadas. Entre los componentes de dichas capacidades se encuentran la aceptación de la responsabilidad, la autoridad y el poder, el acceso a los recursos, la capacidad de tomar decisiones racionales e informadas, y la capacidad de comunicación.
Las intervenciones están estructuradas generalmente de forma descendente, es decir, “de arriba hacia abajo”. La mayoría de las agencias multilaterales y bilaterales utilizan prácticas de planificación e implementación con un enfoque claramente descendente. Por ejemplo, la planificación de los programas para la reducción de la pobreza raramente incluye a personas pobres.	Este enfoque promueve intensamente combinar estrategias ascendentes (“de abajo hacia arriba”) y descendentes (“de arriba hacia abajo”). La sinergia entre la movilización social y la defensa descendentes, y la respuesta y el apoyo de las iniciativas ascendentes, es lo que marca la diferencia.
Se planifica de manera descendente: “para” ciertos grupos, en lugar de “con” ciertos grupos.	Se planifica de manera ascendente: “con”, en lugar de “para” ciertos grupos.

15 Por ejemplo, la Conferencia Mundial sobre la Alimentación (1974), la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) de la FAO/OMS, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) y la Cumbre del Milenio (2000).

Paradigma de la inversión en la nutrición

Las estructuras de poder no suelen ser abordadas. Con frecuencia, de manera deliberada, se evita implementar acciones que amenacen las estructuras de poder explotadoras que están establecidas.

Se acepta a menudo sacrificar algunos aspectos en aras de otros, como por ejemplo que se generen mayores desigualdades en los ingresos a corto plazo para conseguir un mayor crecimiento económico a largo plazo.

La caridad es una contribución muy bien acogida. En la mayoría de los casos, “el dinero no huele” (*pecunia non olet*).

Este enfoque promueve el cumplimiento de los ODM fuera del contexto de la Declaración del Milenio, es decir, ignorando que ésta estipula que los ODM deben ser alcanzados mediante un proceso caracterizado por la democracia y los derechos humanos.

Promueve la privatización de los servicios de salud y educación, un proceso que siempre conduce a desigualdades entre los niños de diferentes grupos socioeconómicos.

Apoya la reducción de la pobreza, pero no necesariamente la reducción de la desigualdad, es decir acepta la posición de que no hay nada malo en el hecho de que algunos estén en una situación mucho más favorable que otros, siempre y cuando no empeore la situación de otras personas (*Pareto Optimum* u Óptimo de Pareto).

Paradigma del enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos

Desafía las estructuras de poder, la exclusión y la injusticia a través de estrategias de tipo más “activista”.

Se aceptan muy pocas soluciones de compromiso, dado que, desde una perspectiva de derechos humanos, no es aceptable moralmente sacrificar a un niño hoy para que dos puedan sobrevivir mañana.

“La caridad, desde una perspectiva de derechos humanos, es obscena.” (I. Kant)

Promueve el cumplimiento de los ODM sólo dentro del contexto de la Declaración del Milenio, es decir, reconociendo la condición de que debe haber necesariamente un proceso democrático basado en los derechos humanos.

Promueve que los servicios de salud y educación sean tratados como un bien público, para garantizar que todos los niños reciban el mismo nivel de servicios, y con la misma calidad.

Promueve la reducción de la pobreza a través de la reducción de desigualdades, defendiendo la posición de que las desigualdades son en sí mismas indeseables o incluso inaceptables. Los recursos deben ser transferidos de las personas más ricas a las personas más pobres.

Conclusión

Durante los últimos cincuenta años diversos paradigmas orientados a comprender y combatir la malnutrición se han ido sustituyendo unos a otros como paradigmas dominantes. En la mayoría de los casos el paradigma dominante fue reemplazado por uno emergente, como resultado del surgimiento de nuevos y superiores conocimientos científicos y/o un cambio en el ambiente político (ético). Los partidarios del paradigma dominante siempre han intentado oponerse al cambio, proporcionando contraargumentos científicos o a través de presiones políticas y cabildeo. La ética, a menudo reflejada en argumentos ideológicos y políticos, ha sido empleada tanto

para acelerar el cambio como para retrasarlo o evitarlo.¹⁶

A lo largo de los años, los enfoques para entender y reducir la malnutrición infantil también han reflejado los cambios en las teorías generales de desarrollo. La tendencia hacia enfoques de desarrollo cada vez más normativos ha ejercido una influencia en los enfoques relativos a la malnutrición. El “desarrollo humano sostenible”, por ejemplo, incorpora una nutrición infantil adecuada como un componente necesario del desarrollo.

La actual crisis de paradigmas en la nutrición aplicada se manifiesta de varias maneras. En primer lugar, la ausencia de un paradigma dominante en la nutrición reduce las posibilidades de que en su ámbito surjan de manera natural líderes reconocidos y respetados a nivel internacional, a pesar de los reiterados llamamientos por “defensores de la nutrición”. En segundo lugar, existe una vertiginosa multiplicación de nuevas organizaciones, alianzas y asociaciones en el área de la nutrición, incluyendo GAIN (Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición), REACH, Alianzas contra el Hambre, la Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño, y más recientemente The Lancet. Esto es un fenómeno notable que demuestra que actualmente casi todo es válido en este ámbito, lo cual es característico de los períodos de crisis de paradigmas.¹⁷ La competencia entre estos grupos por los escasos recursos refleja una vez más que “el que paga la fiesta, decide la orquesta”. En tercer lugar, el ataque sistemático y la debilitación del Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (SCN por su sigla en inglés) ya es incuestionable.

En una reunión de donantes sobre nutrición organizada recientemente por la Unión Europea, se discutieron distintas opciones para establecer un nuevo liderazgo y una nueva coordinación internacional para la nutrición en los países en vías de desarrollo. Una de las cuatro opciones acordadas en la reunión recomendaba asignar al Banco Mundial “un mandato oficial para dirigir la agenda nutricional a través del Plan de Acción Mundial para la Nutrición”.¹⁸

Es muy probable que uno de los dos paradigmas en competencia pronto se convierta en el próximo paradigma dominante en la nutrición aplicada. Entre los argumentos a favor de que aquel basado en la inversión en la nutrición asuma esta posición se encuentran la sólida base conceptual, que reconoce la importancia de los alimentos, la salud y el cuidado; la prioridad establecida en los niños de corta edad; el apoyo del Banco Mundial, que implica que posiblemente habrá una financiación adecuada; y el hecho de que se eluden las delicadas causas y consecuencias políticas de la malnutrición. En otras palabras, este enfoque tiene un riesgo político muy bajo y es por lo tanto “factible”.

Por otro lado, los argumentos a favor de que el paradigma de enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos se convierta en el próximo paradigma dominante, incluyen la tendencia general de los enfoques de desarrollo a ser cada vez más normativos; el creciente reconocimiento de los derechos económicos y sociales en general y de los derechos de los niños en particular; el hecho de que promueve explícitamente el Estado de derecho y aborda temas como la impunidad, la corrupción y el acceso social a la justicia; y, por último, que establece obligaciones claras y no sólo planes y promesas.

La competencia actual entre el paradigma de la inversión en la nutrición y el paradigma de enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos es única en la historia de la nutrición, dado que ambos comparten la misma base científica. Sus diferentes principios éticos e ideológicos son la fuente de su divergencia. El primer paradigma refleja una ideología basada en el individualismo y el libre mercado, mientras que el segundo representa una ideología colectiva y democrática orientada a la salud pública. El paradigma de la inversión es considerado demasiado técnico por algunos, mientras que el paradigma de los derechos humanos es considerado demasiado político por otros. Por lo tanto, es probable que los factores que determinen en última instancia cuál de los dos enfoques se convertirá en el próximo paradigma dominante en la nutrición aplicada se basen más en la política de poder y en cuestiones ideológicas que en nuevos descubrimientos científicos.

16 Grant, J.P.G., *Nutritional Security: An Ethical Imperative of the 1990s*, Discurso en la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, diciembre de 1992, y Schuftan, C., “Ethics, Ideology and Nutrition” en *Food Policy*, Vol.7, Número 2, mayo de 1982, pp. 159-164.

17 Shrimpton, R., *The Galaxy of UN Nutrition Players and their mandates*, Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (SCN), septiembre de 2008.

18 Comisión Europea, *Report on Donors' Meeting on Nutrition*, Bruselas, 15 de junio de 2009.

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA NUTRICIÓN: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL

II

Conflictos por la tierra

¡La tierra no está a la venta!

Sofía Monsalve Suárez¹

La falta de acceso adecuado y seguro a la tierra y los recursos naturales a la que está expuesta la población pobre de las zonas rurales y urbanas es una de las principales causas del hambre y la pobreza en el mundo. Según el Equipo de Tareas sobre el Hambre del Proyecto del Milenio, alrededor de la mitad de las personas que sufren hambre vive en pequeñas explotaciones agrícolas, mientras que aproximadamente el veinte por ciento no posee tierras. Una proporción menor, cerca del diez por ciento, son pastores, pescadores y usuarios de los bosques. El veinte por ciento restante vive en zonas urbanas.²

Las enormes desigualdades predominantes en la distribución de la propiedad de la tierra – desde América Latina hasta África subsahariana, pasando por el Sudeste Asiático – continúan siendo un motivo de profunda preocupación. De igual forma, en las zonas rurales se puede observar una tendencia hacia la reconcentración de la tenencia de la tierra y la reversión de procesos redistributivos impulsados en el marco de las reformas agrarias. Esto está sucediendo incluso en naciones que tradicionalmente contaban con estructuras de acceso a la tierra más igualitarias, como por ejemplo China, algunos estados de la India y países de África Occidental. El antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, estimó que en promedio el 71,6% de las familias rurales en África, América Latina, y Asia Oriental y Occidental (excluyendo China) carecen completamente de tierras o bien tienen muy pocas.³ Asimismo, en las zonas urbanas del Sur también está surgiendo una distribución desigual de la tierra, sin que se ejerza prácticamente ninguna presión para implementar algún tipo de reforma agraria. En algunas ciudades africanas, por ejemplo, el 65% de la población vive en apenas el 5% del área total de la ciudad.

Se desconoce la magnitud exacta del fenómeno del acaparamiento de tierras, los desalojos violentos y los desplazamientos de personas provocados por conflictos armados, las actividades extractivas y agroindustriales, el turismo, los proyectos de infraestructura, la rápida urbanización y la producción de agrocombustibles. Los pueblos indígenas y pescadores, así como otros tipos de comunidades rurales tradicionales, también se ven amenazados por la deforestación, las plantaciones de monocultivos, los proyectos de conservación de la fauna y el medio ambiente, la contaminación del agua y el agotamiento de los océanos. Desde hace pocos años, varios países que dependen de la importación de alimentos están intentando externalizar su producción adquiriendo tierras de cultivo en otros países con el fin de garantizar a largo plazo su seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, inversionistas privados han descubierto en las tierras agrícolas extranjeras una nueva fuente para obtener beneficios.⁴

Actualmente se está desarrollando un preocupante proceso a nivel mundial: inversionistas privados y públicos extranjeros firman acuerdos con otros Estados para tomar posesión o asumir el control de grandes superficies de tierra (a menudo de más de 10.000 hectáreas y a veces incluso de más de medio millón), las cuales son de gran importancia para la soberanía alimentaria actual y futura de los países que las ceden. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que sólo en África veinte millones de

¹ Sofía Monsalve Suárez es la coordinadora del Programa Tierra del Secretariado de FIAN Internacional.

² Para más información, consultar: Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Halving Hunger: It can be done*, Versión resumida del informe del Equipo de Tareas sobre el Hambre, The Earth Institute at Columbia University, Nueva York, Estados Unidos, 2005, disponible en inglés en: www.unmillenniumproject.org.

³ Para más información, consultar: Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Miloon Kothari, E/CN.4/2005/48, párr. 40, 2005, disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/58/PDF/G0511758.pdf?OpenElement>

⁴ Para más información, consultar: GRAIN, *¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*, octubre de 2008, disponible en: <http://www.grain.org/briefings/?id=214>

hectáreas fueron adquiridas por inversionistas extranjeros en los últimos tres años. Estos acuerdos, conocidos comúnmente como “acaparamientos de tierras”, tendrán un grave impacto sobre la realización de los derechos humanos de las poblaciones locales, especialmente en lo relacionado con su derecho a una alimentación adecuada.

En ese sentido, organizaciones de derechos humanos han documentado un gran número de desalojos forzosos de comunidades rurales y urbanas a lo largo de los últimos años.⁵ En vista de ello, garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos naturales es un asunto que debe ser abordado urgentemente, a fin de asegurar de inmediato los medios de subsistencia de las poblaciones rurales y urbanas, especialmente en el contexto de la actual crisis alimentaria. Desafortunadamente, las respuestas políticas a la crisis alimentaria, en particular el Marco Amplio para la Acción (CFA por su sigla en inglés) presentado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (HLTF por su sigla en inglés), hasta el momento no han incluido estas cuestiones de manera adecuada ni tampoco adoptado respuestas basadas en los derechos humanos.⁶

Los asuntos relacionados con la tierra también están en el núcleo de la crisis climática. El uso de la tierra y los cambios en él son responsables de una gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y tienen por tanto un papel central en las respuestas políticas al cambio climático.⁷ La desertificación, que consiste en la degradación del suelo en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, es provocada por diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas. Se estima que este fenómeno afecta a 250 millones de personas en todo el mundo. Además, el notable aumento del nivel del mar está perjudicando a las comunidades costeras. Por estos y otros motivos, el cambio climático probablemente incrementará la frecuencia y magnitud de los desastres naturales y la escasez de agua, provocando un aumento de los desplazamientos internos y regionales a corto plazo, especialmente en Asia y África. Se calcula que de aquí al año 2050 más de mil millones de personas podrían verse obligadas a emigrar debido al cambio climático, lo que podría causar nuevos conflictos por la tierra y el agua.⁸

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales

Desde el año 2005, la FAO está trabajando para crear conciencia sobre la gran importancia de asegurar una buena gobernanza de la tenencia de la tierra y los recursos naturales. En este sentido, la organización lanzó recientemente una iniciativa para adoptar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales (las Directrices). El objetivo es que se conviertan en un documento basado en un amplio acuerdo entre los Gobiernos, la sociedad civil y organizaciones

5 Para más información, consultar: Amnistía Internacional, *El estado de los derechos humanos en el mundo*, Londres, 2008; COHRE, *Forced Evictions: Violations of Human Rights*, Ginebra, 2006; UN HABITAT, *Forced Evictions – Towards Solutions?*, Second Report of the Advisory Group on Forced Evictions (AGFE) to Executive Director of UN-Habitat, Nairobi, 2007; Consejo de Derechos Humanos, *Principios básicos y directrices de las Naciones Unidas sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18, 2007; UN HABITAT Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos, *Finding Solutions to Forced Evictions Worldwide: A priority to meet the MDGs and implement the Habitat Agenda*, Executive Summary Report of AGFE to the Executive Director of UN-HABITAT, Nairobi, 2007; FIAN y La Vía Campesina, *Annual Report on the Violations of Peasants' Human Rights*, Heidelberg, Jakarta, 2004, 2005, 2006.

6 Para más información, consultar: Consejo de Derechos Humanos, *Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial*, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/9/23, 2008, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/155/11/PDF/G0815511.pdf?OpenElement>.

FIAN, *Time for a Human Right to Food Framework of Action*, FIAN Position on the Comprehensive Framework of Action (CFA) of the High Level Task Force (HLTF) on the Global Food Crisis, Heidelberg, 2008, disponible en inglés en: www.fian.org/news/press-releases/fian-challenges-comprehensive-framework-of-action-cfa-adopted-by-the-high-level-task-force-on-global-food-crisis

7 Para más información, consultar: IPCC, *Land Use, Land Use-Change and Forestry*, Cambridge University Press, 2000, disponible en inglés en: www.ipcc.ch/ipccreports/sres/land_use/

8 Para más información, consultar: Christian Aid, *Human Tide: The real migration crisis*, A Christian Aid Report, mayo de 2007, disponible en inglés en: www.christianaid.org.uk/stoppoverty/climatechange/resources/human_tide.aspx.

internacionales, y sea aprobado por los Estados miembros de la FAO y otras partes interesadas.⁹ Las Directrices proponen una serie de principios y estándares aceptados internacionalmente para las prácticas responsables en la materia, y proporcionan un marco que los Estados pueden emplear al desarrollar sus propias estrategias, políticas, legislación, programas y actividades.

La iniciativa de la FAO para la adopción de estas Directrices es oportuna y llenará un importante vacío en la política actual. La FAO, como foro multilateral de intercambio y agencia de la ONU especializada en asuntos normativos relacionados con la alimentación y la agricultura, reúne las condiciones necesarias para asumir el liderazgo en este proceso. La Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) – organizada por la FAO en estrecha colaboración con el Gobierno brasileño en Puerto Alegre en marzo de 2006 – ha suscitado grandes expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en relación con el renovado compromiso de la FAO y sus Estados miembros de mejorar la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales con el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza.

Las Directrices ofrecen una oportunidad para desarrollar una interpretación sistemática e integral de las disposiciones existentes del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental internacional, que protejan los derechos a la tierra y los recursos naturales de todos los grupos rurales. Hasta el momento, sólo los pueblos indígenas han obtenido un reconocimiento internacional directo de sus derechos a la tierra y otros recursos naturales. En el caso de otros grupos rurales, como el campesinado y las comunidades de pastores y pescadores, estos mismos derechos no son reconocidos adecuadamente, ya que están diseminados en diversos instrumentos y carecen de una interpretación sistemática. En vista de ello, se espera que las Directrices provean orientación sobre la implementación nacional de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que protegen los derechos a la tierra y los recursos naturales de todas las comunidades rurales, así como también de los principios de la CIRADR.

Las Directrices también serán de central importancia para guiar a las organizaciones internacionales y armonizar la cooperación internacional en el ámbito de la tierra y los recursos naturales. Por otro lado, este proceso puede complementar y reforzar otros esfuerzos paralelos, como los relativos al desarrollo de un código de conducta para la pesca a pequeña escala, de una convención de la ONU sobre los derechos de los campesinos¹⁰ y las campesinas, y de métodos de implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La FAO está llevando a cabo un proceso participativo para la adopción de las Directrices, en el cual están involucradas activamente diversas organizaciones rurales y OSC. Este proceso les permitirá continuar el diálogo multisectorial iniciado en el Foro Paralelo de la CIRADR y en el Foro Nyéléni para la Soberanía Alimentaria celebrado en Malí en 2008. Algunos temas discutidos en este último fueron las reformas agrarias y del uso del agua, y la importante relación del territorio con la naturaleza para la producción de alimentos y el mantenimiento de medios de vida, comunidades y sociedades en el contexto de la soberanía alimentaria. Las organizaciones de la sociedad civil perciben este proceso como una gran oportunidad para continuar desarrollando propuestas concretas sobre la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales – como aquellas

⁹ Para más información sobre este proceso, ver: <http://www.fao.org/nr/tenure/directrices-voluntarias/es/>.

¹⁰ En el cuarto período de sesiones celebrado del 25 al 29 de enero de 2010 en Ginebra, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó el *Informe preliminar sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación*, en el que se describe la situación de marginación a la que están expuestos numerosos agricultores, mujeres rurales y comunidades tradicionales que se dedican a la pesca, la caza y la ganadería. El informe también explica la labor realizada por La Vía Campesina para el establecimiento de los derechos del campesinado y adopta plenamente la *Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y Campesinos* elaborada por la organización, incluyéndola como anexo. En marzo de 2010, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Comité Asesor continuar trabajando sobre el tema de la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación y realizar un estudio preliminar sobre los métodos y medios para seguir promoviendo los derechos de las mujeres y los hombres que trabajan en zonas rurales, en particular de los agricultores a pequeña escala que producen alimentos y/u otros productos agrícolas a través del cultivo directo de la tierra y actividades tradicionales de pesca, caza y ganadería. El Comité Asesor deberá presentar sus resultados en el 16° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

discutidas en Cochabamba durante la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra – y para ofrecer soluciones a las crisis alimentaria y climática actuales.

Esta iniciativa puede contribuir a establecer una gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura más democrática, basada en el sistema de las Naciones Unidas, el principio de subsidiariedad y la participación institucionalizada de los movimientos sociales y otras OSC. En las últimas décadas, la definición de agendas y la toma de decisiones en materia de tierra y recursos naturales fueron influidas en gran medida por las instituciones financieras internacionales, lo que ha tenido nefastas consecuencias. La FAO, como foro multilateral de intercambio y organismo especializado de la ONU que se dedica a cuestiones normativas relacionadas con la alimentación y la agricultura, junto con el proceso actual de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), ofrece una plataforma más democrática para lograr un acuerdo multilateral sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. Las Directrices forman parte del seguimiento de la CIRADR, que es considerado por los movimientos sociales, otras OSC y algunos Gobiernos una de las iniciativas más prometedoras de los últimos años en este ámbito.

El debate en torno al acaparamiento de tierras

Actualmente se está desarrollado un debate internacional sobre cómo se debería responder a la nueva ola de acaparamiento de tierras. Diversas instituciones, como el Banco Mundial (BM), el Gobierno de Japón y el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI por su sigla en inglés), han propuesto adoptar unos principios o código de conducta que convertirían estas inversiones en una oportunidad beneficiosa para todas las partes implicadas, incluidas las comunidades locales. Los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos – promovidos conjuntamente por el BM, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés) y la FAO – constituyen la iniciativa más avanzada en esa dirección.¹¹ Estos principios, que serían aplicados por el sector privado de manera voluntaria y según un principio de autorregulación, desvían la atención del hecho de que es necesario establecer una regulación obligatoria y rigurosa para el accionar de los inversionistas en diversos ámbitos, como en los mercados financieros y la agricultura. Tal regulación es imprescindible para superar las múltiples crisis en las áreas de la alimentación, la sostenibilidad agrícola y el clima, las cuales son generadas por estos mismos actores e intereses. Cabe señalar que sólo organizaciones internacionales y algunos países donantes estuvieron involucrados en el proceso de discusión y elaboración de estos principios. Por otra parte, no se ha definido claramente en qué marco institucional serán discutidos y eventualmente adoptados, y si el proceso se basará en una negociación intergubernamental con la participación de todos los Gobiernos y la sociedad civil. Algunas organizaciones campesinas y de pastores, junto a otras OSC, ya han manifestado su firme oposición a dichos principios (ver recuadro).

Conclusiones y recomendaciones

Según la opinión de FIAN, los principios para una inversión “responsable” en la agricultura no son una respuesta adecuada a la situación actual, sino más bien una medida para intentar legitimar el acaparamiento de tierras. Es absolutamente inaceptable facilitar que corporaciones, tanto nacionales como extranjeras, se apoderen a largo plazo de las tierras agrícolas de las comunidades rurales, sin importar qué pautas se sigan. Esta práctica despoja a las comunidades locales de sus tierras, destruye medios de subsistencia, reduce el espacio político para las políticas agrícolas orientadas al campesinado, y distorsiona los mercados en aras de una concentración cada vez mayor de intereses a favor de las agroempresas y del comercio global. Esto ocurre

¹¹ Para más información sobre este proceso, visite: www.responsibleagroinvestment.org/rai/.

al tiempo que se deja de promover una agricultura campesina sostenible tanto para los mercados locales y nacionales como para las generaciones futuras. Este fenómeno también acelerará la destrucción de ecosistemas y el cambio climático.

Por todo ello, el acaparamiento de tierras viola gravemente los derechos humanos. FIAN insta a los Gobiernos a dar prioridad a las Directrices voluntarias de la FAO en el próximo período de sesiones del CSA y finalizarlas mediante un proceso de negociación intergubernamental. De esta manera, se facilitará la adopción de un estándar aceptado internacionalmente para la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales con el fin de combatir la pobreza y el hambre.

Ciertamente, las Directrices pueden convertirse en un importante instrumento en la lucha contra el acaparamiento de tierras, pero no son de ninguna manera la única medida necesaria para prevenir este fenómeno. En ese sentido, se deben desarrollar también otras iniciativas, tales como el establecimiento de una regulación obligatoria y rigurosa para las inversiones en ámbitos políticos considerados clave en este contexto.

02 ¡Detengamos de inmediato el acaparamiento de tierras!¹ Digamos NO a los principios promovidos por el Banco Mundial sobre las inversiones agrícolas “responsables”

Inversionistas oficiales y privados – desde Citadel Capital hasta Goldman Sachs – están arrendando o comprando decenas de millones de hectáreas de tierras de cultivo fértiles en Asia, África y América Latina para producir alimentos y agrocombustibles. Este fenómeno, conocido como “acaparamiento de tierras”, representa una grave amenaza a la soberanía alimentaria de nuestros pueblos y al derecho a la alimentación de nuestras comunidades rurales.

En respuesta a esta nueva ola de acaparamiento de tierras, el Banco Mundial (BM) está promoviendo una serie de siete principios para guiar dichas inversiones y asegurar su éxito. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés) han accedido a unirse al BM para impulsar colectivamente estos principios.²

Su punto de partida es el hecho de que la actual fiebre del sector privado por comprar tierras agrícolas es arriesgada. El BM concluyó recientemente un estudio que pone de relieve la magnitud de esta tendencia y su interés central en transferir a inversionistas extranjeros los derechos sobre tierras agrícolas en los países en desarrollo. El BM parece convencido de que cualquier flujo de capital privado que expanda los agonegocios transnacionales donde aún no hayan penetrado es bueno y que debe permitírsele proseguir, de tal modo que el sector corporativo pueda extraer más riqueza del campo. Dado que estos negocios de inversión están anclados en una privatización masiva y en la transferencia de derechos sobre la tierra, el BM quiere cumplir algunos criterios para reducir los riesgos de reacciones sociales inesperadas: “respetar” los derechos a la tierra, al agua y a otros recursos de los actuales usuarios (pagándoles alguna indemnización); proteger y mejorar los medios de vida a nivel familiar y de la comunidad (proporcionando empleos y otros servicios); y no dañar el medio ambiente. Éstas son las ideas centrales tras los siete



¹ Esta declaración fue lanzada por La Vía Campesina, FIAN, la Red de Investigación-Acción sobre la Tierra (LRAN por su sigla en inglés) y GRAIN en abril de 2010. Más de 120 organizaciones se adhirieron a ella. Sus nombres están incluidos al final del texto original, disponible en el CD adjunto en: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/a1a1-detengamos-de-inmediato-el-acaparamiento-de-tierras/pdf>

² FAO, FIDA, UNCTAD y Grupo del Banco Mundial, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*: A discussion note to contribute to an ongoing global dialogue, 25 de enero de 2010, disponible en inglés en: www.donorplatform.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1280

»» principios del BM para lograr un acaparamiento de tierras “socialmente aceptable”.

Estos principios no cumplirán sus aparentes objetivos: más bien son una jugada que intenta legitimar el acaparamiento de tierras. Facilitar que corporaciones (nacionales o extranjeras) se apoderen a largo plazo de las tierras agrícolas de las comunidades rurales es totalmente inaceptable, no importa qué lineamientos se sigan. Los principios del BM, que serían totalmente voluntarios, intentan distraer del hecho de que la crisis alimentaria global actual, con la cifra récord de más de mil millones de personas sufriendo hambre, no será resuelta por la agricultura industrial a gran escala que van a aplicar prácticamente todos los inversionistas que están adquiriendo tierras.

El acaparamiento de tierras comenzó a intensificarse en muchos países durante los últimos diez a quince años con la adopción de las políticas de desregulación, los acuerdos de comercio e inversión, y las reformas en la gobernanza orientadas al mercado. Las recientes crisis alimentaria y financiera aumentaron el ímpetu de esta oleada de acaparamientos de tierra por parte de Gobiernos e inversionistas financieros que intentan asegurar una capacidad de producción agrícola y existencias alimentarias futuras, así como activos que con toda seguridad les rindan grandes dividendos. Gobiernos de renta alta están buscando tierras agrícolas en el extranjero por largos períodos de tiempo para alimentar a sus poblaciones e industrias nacionales. Al mismo tiempo, las corporaciones están a la caza de concesiones económicas de largo plazo para instalar plantaciones agrícolas y producir agrocombustibles, caucho, aceite, etc. Esta tendencia también es palpable en zonas costeras en las que la tierra y los recursos marinos e hídricos están siendo vendidos, arrendados o cedidos a inversionistas en turismo y élites locales en detrimento de las comunidades costeras y de pescadores. De un modo u otro, las tierras de cultivo y los bosques son arrebatados, con fines comerciales, de los/as pequeños/as productores/as, de los/as pescadores/as y los/as pastores/as, lo que provoca desplazamientos, hambre y pobreza.

Con el reciente auge del acaparamiento de tierras agrícolas, el paradigma de la globalización ha llegado a una nueva etapa que socavarán de una manera inédita la libre determinación de los pueblos, su soberanía alimentaria y su subsistencia. El BM ve la tierra y los derechos relativos a la misma como un activo clave para las corporaciones que buscan obtener altos dividendos de su capital, ya que la tierra no es sólo la base para producir alimentos y materias primas para la nueva economía agro-energética, sino también una piedra angular para capturar agua. El BM, los Gobiernos y las corporaciones están revaluando la tierra en términos meramente económicos, negando la multifuncionalidad y los valores ecológicos, sociales y culturales ligados a la misma. Por tanto, ahora es más importante que nunca que defendamos estos recursos de la predación de Gobiernos y corporaciones a fin de garantizar que estén disponibles para quienes los necesitan para alimentarse sustentablemente a sí mismos y sus familias, y para sobrevivir como comunidades y sociedades.

El acaparamiento de tierras – aún en los casos en que no hubiera desalojos forzosos – le niega la tierra a las comunidades locales, destruye modos de vida, reduce el espacio político para las políticas agrícolas orientadas al campesinado y distorsiona los mercados hacia una concentración cada vez mayor de los intereses de las agroempresas y del comercio global, en lugar de promover una agricultura campesina sostenible para los mercados locales y nacionales y para las futuras generaciones. También acelerará la destrucción de los ecosistemas y la crisis climática a causa de la producción agrícola industrial de monocultivos, para la cual serán usadas muchas de las tierras adquiridas.

Promover o permitir el acaparamiento de tierras viola el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y vulnera la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de

los Pueblos Indígenas. Asimismo, este fenómeno ignora los principios adoptados por la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) de 2006 y las recomendaciones hechas por la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD).

Se debe poner fin inmediatamente al acaparamiento de tierras. Los principios del BM pretenden crear la ilusión de que se pueden evitar sus desastrosas consecuencias para las comunidades, los ecosistemas y el clima. Las organizaciones campesinas e indígenas, los movimientos sociales y los grupos de la sociedad civil están ampliamente de acuerdo en que lo que realmente se necesita es lo siguiente:

1. Mantener la tierra en manos de las comunidades locales e implementar una auténtica reforma agraria, con el fin de asegurar un acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales.
2. Apoyar fuertemente la agricultura campesina, la pesca y el pastoreo agroecológicos a pequeña escala, incluyendo la capacitación e investigación participativa, de manera que los/as proveedores/as de alimentos puedan producirlos de manera abundante, sana y segura para todos/as.
3. Cambiar profundamente las políticas agrícolas y comerciales con el fin de lograr la soberanía alimentaria y apoyar los mercados locales y regionales en los que las personas puedan participar y de los que se puedan beneficiar.
4. Promover sistemas agrícolas y alimentarios basados en el control local de las comunidades sobre la tierra, el agua y la biodiversidad. Implementar efectivamente una regulación obligatoria y estricta que limite el acceso de las corporaciones y otros actores poderosos tanto gubernamentales como privados a las tierras agrícolas, de pastoreo, costeras, bosques y humedales.

¡Ningún principio en el mundo puede justificar el acaparamiento de tierras!

LA DESTRUCCIÓN “RESPONSABLE” DEL CAMPEINADO DEL MUNDO: LA CRUDA REALIDAD DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS¹

OLIVIER DE SCHUTTER²

Estoy preocupado. Por un lado, está surgiendo un consenso entre las instituciones internacionales sobre la necesidad de guiar las inversiones en la agricultura para garantizar que sean realizadas de manera responsable, pero, al mismo tiempo, varios grupos de la sociedad civil y organizaciones campesinas, incluyendo las más representativas, denuncian casos de “acaparamiento de tierras”. De hecho, estos grupos condenan la sola idea de adoptar un código de conducta, ya que la consideran un modo de legitimar un fenómeno que, desde su punto de vista, no debería estar permitido: privar a los más pobres de su acceso a la tierra y aumentar la concentración de recursos en las manos de una minoría.

Dichos grupos observan con demasiada frecuencia cómo ciertos conceptos – por ejemplo “reservas de tierras agrícolas” o “tierras improductivas” – son manipulados para dejar de existir. Sin embargo, como los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos correctamente señalan, en realidad “hay pocas áreas que están efectivamente 'desocupadas' o 'sin reclamar', y, a menudo, las tierras así clasificadas están verdaderamente sujetas a derechos consuetudinarios de uso, acceso y administración de larga tradición”. Consideran, además, que el requisito de que sólo se puedan ejecutar desalojos por “fines públicos” válidos, con una compensación justa y tras consultar a los afectados, se destaca más por su incumplimiento que por su observancia.

Las personas afectadas por el acaparamiento de tierras viven en la línea de fuego: en países en África en los que la tierra es considerada propiedad del Estado y tratada por los Gobiernos como si fuera suya; en América Latina, donde la concentración agraria va en aumento; o en Asia del Sur, donde un gran número de comunidades están siendo expulsadas de sus tierras para hacer sitio a grandes plantaciones de palma de aceite, zonas económicas especiales o proyectos de reforestación.

Para ser verdaderamente responsable, la inversión agrícola debe tomar en serio estas cuestiones y afrontarlas. Debe ser un tipo de inversión que beneficie a las personas pobres del Sur, en lugar de simplemente transferir recursos a los ricos del Norte. Debe ser un tipo de inversión que reduzca realmente el hambre y la malnutrición, en lugar de agravarlos. Desde mi punto de vista, hemos avanzado demasiado despacio y demasiado rápido en este ámbito. Por un lado, hemos actuado con excesiva lentitud al permitir que un fenómeno tan relevante como el aumento de las presiones comerciales y la especulación con la tierra se haya estado desarrollando a gran escala sin una actuación coordinada de la comunidad internacional para guiarlo. Por otro lado, también hemos actuado con demasiada precipitación, ya que nos hemos centrado esencialmente en cómo promover una inversión responsable, cuando en realidad las inversiones sólo pueden ser consideradas en un contexto mucho más amplio y como una pequeña parte de una estrategia global.

Que la inversión agrícola pueda ser canalizada hacia objetivos de alivio de la pobreza no depende sólo de cómo proceda en relación a los proyectos, sino también de cómo se ajuste a una estrategia de desarrollo más amplia. En el presente informe propongo siete tesis sobre la relación entre el nivel macro y el nivel micro, y entre el nivel de los proyectos y el objetivo más amplio del desarrollo humano. El recelo de los actores de la sociedad civil y de las organizaciones campesinas está motivado en gran medida por la incapacidad de muchos actores involucrados en esta discusión de expresar esta relación.

¹ Un informe exhaustivo del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre este tema, titulado “La agroindustria y el derecho a la alimentación”, está disponible en el CD adjunto y en:

http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33_agribusiness_es.pdf.

² Olivier De Schutter fue nombrado Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en mayo de 2008 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Actúa de manera independiente con respecto a cualquier organización o Gobierno, y presenta informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para más información sobre la labor del Relator Especial, visite: <http://www.srfood.org/index.php/es> o <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>.

Tesis # 1. Las políticas públicas orientadas a guiar la inversión no deben priorizar el aumento de la producción, sino la necesidad urgente de contribuir al desarrollo rural y al incremento de los ingresos en las zonas rurales

Durante los últimos veinte años la producción de alimentos ha aumentado anualmente un 2%, mientras que, en el mismo periodo, la población mundial ha crecido una media anual de 1,2%. Actualmente la tasa de crecimiento demográfico es aproximadamente 1,09%. Estos datos demuestran que el hambre y la malnutrición no son consecuencia de una producción insuficiente de alimentos, sino de la pobreza y la desigualdad – especialmente en las zonas rurales, donde aún vive el 75% de las personas pobres del mundo.

No se puede negar que deban satisfacerse ciertas necesidades: la población mundial crece a razón de 75 millones de personas cada año, y las dietas cambian progresivamente, con una creciente demanda de proteínas animales. Pero estos hechos sólo son relevantes en tanto que, junto a los insostenibles niveles de consumo de los países ricos – la demanda de carne y en particular la sed por la agroenergía –, aumentan la presión sobre los recursos naturales, alentando la especulación con la tierra y las expulsiones a gran escala de las personas pobres y más vulnerables, especialmente de los pequeños agricultores y de comunidades indígenas que carecen de una protección adecuada y apoyo político. La clave para combatir efectivamente el hambre no reside en producir más, sino en proteger a aquellas personas que hoy sufren hambre a causa de su marginalización y falta de poder.

Este aspecto, sin duda, es una lección frecuentemente ignorada de la Revolución Verde que tuvo lugar entre los años sesenta y ochenta en América Latina y Asia del Sur: Aunque es cierto que hubo un incremento de la producción total, diversos estudios han demostrado que el cambio a formas más capitalizadas de agricultura – del cual no se benefició gran parte del campesinado a pequeña escala y los hogares encabezados por mujeres – provocó un aumento de la desigualdad y del número de personas que padecen hambre, en lugar de reducirlo.

Tesis #2. Las inversiones agrícolas deben formar parte de una estrategia global para la reducción de la pobreza, la cual debe incluir una estrategia para la realización del derecho a la alimentación

Existe el riesgo de que la inversión agrícola, en lugar de servir como instrumento para el desarrollo y el alivio de la pobreza en las zonas rurales, se convierta en un fin en sí misma, y de que el objetivo final del desarrollo humano y la realización del derecho a la alimentación sea sacrificado en favor del objetivo a corto plazo de atraer inversiones.

No debemos permitir que esto suceda. Por el contrario, los Estados deben ser alentados a diseñar estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación que integren los siguientes elementos: i) elaborar un mapa de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria; ii) identificar los obstáculos a los que se enfrentan las personas afectadas por la pobreza en la realización de su derecho a la alimentación; iii) definir las medidas que deben ser adoptadas para eliminar estos obstáculos, concretando también los actores responsables, el período de tiempo y los recursos presupuestarios relativos a su desarrollo; y iv) establecer un sistema para monitorear el progreso de la implementación de estas estrategias y medidas.

Las políticas relacionadas con las inversiones extranjeras deben ajustarse a dichas estrategias para así garantizar que sean dirigidas a reducir de manera más efectiva la pobreza. Una de las ventajas de este proceso es que las estrategias en cuestión son adoptadas, en principio, contando con la participación activa de las comunidades afectadas, incluyendo las organizaciones campesinas. Esto no sólo asegura que las decisiones sean tomadas en concordancia con las necesidades de las personas directamente afectadas, sino que también exige a los Gobiernos rendir cuentas ante quienes están involucrados en tal mecanismo.

Tesis #3. Un marco de derechos humanos es esencial para que la inversión agrícola sea sostenible

Los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos ni siquiera hacen referencia a los derechos humanos, con lo cual se pierde la dimensión de la rendición de cuentas tanto de los Gobiernos como de los actores privados, y de control por parte de organismos independientes. No

obstante, esta dimensión es crucial: si el hambre y la malnutrición son consecuencia de la injusticia y la desigualdad social, y no simplemente de la incapacidad de producir suficientes alimentos, es fundamental proteger los derechos legales de las personas afectadas por la pobreza.

En particular, el derecho humano a una alimentación adecuada debe desempeñar un papel central en esta discusión. Al adoptar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, los Gobiernos aceptaron la obligación de promover la realización del derecho a la alimentación, entre otros, mediante el “perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales” (Art. 11, § 2, a). Las Directrices 8.1 y 8.2 también describen detalladamente las obligaciones de los Estados en relación al acceso y la utilización de los recursos, incluyendo la tierra.³

Estas obligaciones no son meras palabras. Son compromisos de la comunidad internacional, y se basan en un diagnóstico del hambre que establece su origen en la violación de los derechos humanos, y no en la mera falta de tecnología o capital. Me temo que quizás, en ciertos aspectos, hemos retrocedido desde ese entonces.

Tesis #4. La llegada de inversiones agrícolas puede exacerbar la competencia entre dos tipos de agricultura – una competencia extremadamente desigual

Actualmente se está agudizando la competencia entre productores a pequeña y gran escala – y ésta es sin duda extremadamente desigual. Las grandes granjas mecanizadas son altamente competitivas, ya que son capaces de producir a bajo costo alimentos para los mercados. Los agricultores a pequeña escala, en cambio, a no ser que cuenten con el apoyo efectivo de las cadenas de distribución a las que pertenecen, producen a un costo más alto. Frecuentemente obtienen una muy alta productividad por hectárea, dado que maximizan el aprovechamiento de la tierra y buscan complementar eficazmente el uso de plantas y animales. No obstante, la forma de agricultura que practican requiere un uso intensivo de mano de obra y emplea pocos insumos externos. Si compiten con las grandes granjas en los mismos mercados, pierden. Sin embargo, prestan valiosísimos servicios en cuanto a la preservación de la biodiversidad agrícola, la conservación medioambiental y la capacidad de resistencia de las comunidades locales frente a posibles crisis de precios o efectos negativos de orden climático. Por otro lado, si bien las grandes plantaciones producen a costos altamente competitivos, también generan una serie de costos sociales que no están representados en el precio de los productos que venden en los mercados.

La llegada de inversiones en la agricultura exacerba esta competencia. Si los Gobiernos no actúan, la agricultura a pequeña escala será finalmente eliminada y con ella los importantes efectos positivos que aporta a las comunidades. Algunos Gobiernos han experimentado con políticas orientadas a apoyar la agricultura a pequeña escala o “familiar” para permitirle coexistir de manera más o menos pacífica con otros tipos de agricultura, incluidas las granjas comerciales a gran escala. Estas políticas consisten, entre otros, en proporcionar un acceso preferente a planes de ayuda, incluyendo el acceso al crédito con tasas de interés por debajo de las del mercado; recurrir a sistemas de contratación pública para apoyar a los pequeños agricultores, por ejemplo a través de programas de alimentación escolar; establecer escuelas de campo para agricultores, servicios de extensión agraria e instalaciones para el almacenamiento; y fomentar la creación de cooperativas. Aún está por verse si estos instrumentos bastan para equiparar la competencia entre agricultores a pequeña y gran escala, pero no tengo duda de que dichas políticas deben ser implementadas o ampliadas urgentemente para proteger al pequeño campesinado de las amenazas que estamos presenciando en la actualidad.

Sin duda se corre un gran riesgo de que la ola de inversiones en la tierra, vista como una “oportunidad”, lleve a las autoridades públicas a dedicarle a este tipo de negocios la mayor parte de su atención y sus recursos, descuidando las políticas dirigidas a promover la agricultura a pequeña escala. Los recursos escasean y deben ser empleados prioritariamente para reducir el hambre y la pobreza. Debemos recordar las conclusiones presentadas en 2008 en la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola

³ En 2004, los Estados miembros de la FAO adoptaron las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, una serie de recomendaciones específicas que todos los Gobiernos han aceptado.

(IAASTD por su sigla en inglés), en la cual se señaló que las “[t]ecnologías como las variedades de cultivos de alto rendimiento, los productos agroquímicos y la mecanización han beneficiado principalmente a los grupos dotados de mayores recursos de la sociedad y a las corporaciones transnacionales, y no a los más vulnerables. Para asegurar que la tecnología respalde los objetivos de desarrollo y sostenibilidad, se requieren políticas y mecanismos institucionales sólidos [...]”⁴. La IAASTD exigió un cambio paradigmático fundamental en el ámbito del desarrollo agrícola. Sus conclusiones enfatizan los riesgos que conllevan los enfoques orientados a la productividad, y favorecen en cambio los enfoques más integrales, incluyendo aquellos basados en la agricultura agroecológica.⁵

Tesis #5. Los programas de “emisión de títulos” son insuficientes y potencialmente perjudiciales para proteger los derechos de los usuarios de la tierra

En los últimos años se ha convertido en una práctica común intentar esclarecer cuestiones relativas a los derechos sobre la tierra otorgando derechos de propiedad reconocidos mediante “títulos”, como un componente central del desarrollo basado en el mercado. Sin embargo, aunque la protección legal de los usuarios y usuarias de la tierra ha sido claramente insuficiente, lo cual explica una gran parte de los abusos perpetrados tanto en el pasado como en el presente, las políticas en materia de tierras deben priorizar la protección y la realización del derecho a la alimentación por encima de la creación de un mercado para los derechos sobre la tierra.

La protección legal del acceso a los recursos productivos, especialmente a la tierra y el agua, es esencial para las personas pobres de las zonas rurales. En numerosos casos, comunidades de pequeños agricultores e indígenas han sido expulsadas de las tierras de las que dependían para ganarse su sustento. Los motivos de estos desalojos son habitualmente la llegada de inversionistas que utilizan los terrenos para establecer grandes plantaciones, empleadas especialmente para la producción de agrocombustibles, o la construcción de represas, centros turísticos u otros proyectos de infraestructura o industriales a gran escala.

No obstante, aunque es una medida necesaria, en este contexto no basta con mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra. De hecho, cuando se intenta conseguir este objetivo a través de la emisión de títulos individuales, se produce una transposición de derechos de propiedad sobre la tierra al estilo occidental, la cual puede ir en contra de la función tradicional que la tierra cumple en un gran número de comunidades en el Sur; sin tan siquiera mencionar la especial relación que une a las comunidades indígenas con dicho recurso. Si no se adoptan las medidas necesarias para impulsar la viabilidad de la agricultura a pequeña escala ni se reconocen e institucionalizan los derechos comunales sobre la tierra, este proceso podría traducirse en una inaceptable contrarreforma agraria, es decir, en una reconcentración de la posesión de la tierra.

Ciertamente, sería ingenuo pensar que la seguridad de la tenencia de la tierra puede mejorar la producción y aumentar los ingresos de sus usuarios y usuarias de manera automática. Es más, si no se gestiona con cautela, dicha seguridad, cuando es obtenida a través de programas de emisión de títulos, puede provocar una creciente especulación y presiones comerciales sobre la tierra. De esta manera, con el paso del tiempo, los agricultores más pobres y con problemas de liquidez pueden perder la tierra de la que dependen para subsistir. Incluso cuando se les ofrecen compensaciones por los terrenos que ceden, existe la posibilidad de que no encuentren medios alternativos para asegurarse una vida digna, lo que puede resultar en un aumento de la inseguridad alimentaria.

Además, existe un claro conflicto entre la cesión de tierras a inversionistas para la creación de grandes plantaciones, y el objetivo de redistribuir la tierra y garantizar un acceso más equitativo a la misma, al que se comprometieron los Gobiernos, por ejemplo, al adoptar la Declaración Final aprobada en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Puerto Alegre, 7-10 de marzo de 2006). Este conflicto sólo puede ser superado si dedicamos nuestras energías no sólo a monitorear y guiar las inversiones en la tierra, sino también a explorar otros modelos de negocios que vinculen a los inversionistas con los productores y que

⁴ IAASTD, *Resumen de la evaluación mundial preparado para los responsables de la toma de decisiones*, 2008.

⁵ Las conclusiones presentadas en la IAASTD son el resultado de un proceso de tres años de duración iniciado por la FAO y el Banco Mundial, en el que participaron 400 expertos de todas las regiones del mundo.

puedan asegurar la estabilidad del suministro para los compradores, mejorando al mismo tiempo el acceso a los mercados y proporcionando ingresos más altos a los agricultores. Existen otros tipos de programas, denominados sistemas de contratación o agricultura contractual, que conllevan en general menos consecuencias a largo plazo y menores riesgos que las transferencias de derechos de propiedad a los usuarios de la tierra. Siempre y cuando los arreglos contractuales no otorguen una parte desproporcionada del valor al comprador y no transfieran al productor todos los riesgos relacionados con la producción, este tipo de sistema puede ser una solución preferible y más adecuada a las necesidades de todas las partes.

Tesis #6. El orden de las actuaciones es crucial: se deben crear las condiciones adecuadas en el país receptor antes de la llegada de las inversiones

Es más difícil introducir ciertas políticas públicas – como por ejemplo aquellas orientadas a apoyar a la agricultura a pequeña escala o a mejorar la seguridad de la tenencia mediante el reconocimiento de los derechos de los usuarios de la tierra – después de que el sector agrícola ya haya sido transformado por el surgimiento de un sector altamente capitalizado, competitivo tanto en los mercados domésticos como en los internacionales. De hecho, una vez que este proceso haya tenido lugar, a menudo será demasiado tarde para proteger a las personas cuyos medios de vida se vieron afectados por él, ya que habrá muchos obstáculos difíciles de superar. Por este motivo, es importante mejorar las estructuras de gobernanza y el entorno de políticas antes de la llegada de grandes inversiones en la agricultura. De lo contrario, lo más probable es que ya no haya vuelta atrás.

Tesis #7. Tanto los países receptores como los países de los que provienen las inversiones tienen la responsabilidad de asegurar que la inversión agrícola sea efectuada de manera responsable

Se ha puesto mucho énfasis en la responsabilidad del Estado receptor de dirigir las inversiones de manera prudente a fin de proteger los derechos de las comunidades locales afectadas y hacer un uso transparente de sus ingresos obtenidos. No obstante, las inversiones internacionales son un área en la que tanto los Estados que aportan la inversión extranjera directa (IED), como aquellos que la reciben, tienen determinadas responsabilidades. Esto se aplica, desde luego, a las inversiones públicas – incluso cuando fondos de riqueza soberana forman parte de proyectos de inversión mayores –, pero también a las inversiones privadas. Especialmente los fondos de inversión privados, que han desempeñado un papel importante en relación con el aumento de la especulación con la tierra en los últimos meses, deben ser monitoreados debidamente por sus países de origen. Los Estados tienen la obligación bajo el derecho internacional de proteger los derechos humanos que pueden ser afectados por las actividades de actores privados sobre los que tienen influencia. Actualmente estoy cooperando activamente con la OCDE en la revisión de las Directrices para empresas multinacionales. Espero que la próxima versión de este instrumento brinde una orientación más clara al sector privado en el ámbito de la inversión agrícola.

* *

Éstos son los desafíos a los que nos enfrentamos. El reto no consiste únicamente en asegurar que la inversión agrícola se desarrolle de una manera “responsable”. Es igualmente necesario crear un entorno de políticas adecuado para garantizar que la misma no ocasione los efectos negativos que ya hemos presenciado con demasiada frecuencia en el pasado. No podemos permitirnos que más personas sean despojadas de sus tierras, que siga aumentando la desigualdad en las zonas rurales, o que aún más pequeños agricultores sean expulsados de sus tierras porque la agricultura deje de ser viable para ellos. No podemos consentir que los pastores pierdan el acceso a sus áreas de pastoreo, ni que más pescadores sean aislados de sus zonas de pesca. No podemos tolerar que más comunidades indígenas sean víctimas de la destrucción de los bosques de los que dependen, o que sean apartadas de ellos a causa de proyectos de captura de carbono. No hay tiempo que perder.



INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN

LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS¹

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que veinte millones de hectáreas fueron adquiridas por intereses extranjeros en África en los últimos tres años.² Los contratos de arrendamiento, con duraciones que oscilan entre plazos cortos y 99 años, son mucho más frecuentes que los de compra. En numerosos Estados africanos, sus Gobiernos suelen desempeñar un papel central en la asignación de dichos contratos, principalmente porque son los propietarios formales de la totalidad o de una gran parte de la tierra.

Si bien los principales inversionistas internacionales en este ámbito son los Estados del Golfo, China y Corea del Sur, la Unión Europea (UE) también está implicada en la adquisición de tierras en África. Además, sus Estados miembros son responsables de adoptar políticas que han provocado un incremento en la demanda de tierras. En vista de que seis países europeos (en orden descendente, Italia, Noruega, Alemania, Dinamarca, el Reino Unido y Francia) se encuentran entre los mayores inversores en términos de inversión extranjera directa (IED) en títulos agrícolas, su papel, lejos de ser ignorado, debe examinarse con detenimiento.

Hechos y hallazgos

La participación europea directa e indirecta en el acaparamiento de tierras

El aumento en la demanda de tierras ha sido provocado por diversos factores, entre los que se encuentran principalmente el creciente mercado de agrocombustibles y las crisis alimentaria y financiera. La participación europea en el acaparamiento de tierras se atribuye en primer lugar a las políticas adoptadas por la UE y algunos de sus Estados miembros que estimulan directa o indirectamente dichos factores y, por consiguiente, la cada vez mayor demanda de tierras. Además, en algunos casos los Estados están directamente involucrados en las empresas que adquieren tierras agrícolas extranjeras.

Las políticas energéticas de la UE están alentando a sus países miembros y otros Estados a invertir en el sector de los agrocombustibles en el extranjero. Así, los objetivos de consumo establecidos por los Gobiernos para este tipo de combustibles están generando una demanda artificial y sin precedentes de los cultivos comerciales utilizados para su producción, y es probable que tal demanda se mantenga durante más tiempo que el ciclo habitual de auge de los productos básicos. Del mismo modo, la cooperación europea al desarrollo apoya activamente la introducción de políticas sobre agrocombustibles en los países africanos, al tiempo que los bancos europeos promocionan su producción en el continente. En algunos casos, Gobiernos europeos incluso son propietarios directos de empresas que están invirtiendo en tierras destinadas a este fin.

La crisis alimentaria, junto con la crisis financiera, es considerada el segundo desencadenante principal de la enorme demanda mundial de tierras en los países en desarrollo. El incremento de los precios de los alimentos que tuvo lugar en 2007 y 2008 disparó la adquisición y el arrendamiento de tierras, en ocasiones a través de fondos soberanos de inversión (FSI o SWF por su sigla en inglés), en países en desarrollo por parte de otros Estados importadores de alimentos que buscaban externalizar su propia producción para asegurar así el

¹ El presente artículo es un resumen del siguiente informe, disponible en el CD adjunto: Graham, A., Aubry, S., Künemann, R., y Monsalve Suárez, S. - FIAN, Land Grab Study, CSO Monitoring 2009-2010 "Advancing African Agriculture" (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security, 2010.

² En muchos casos, los contratos abarcan más de 10.000 hectáreas y a veces más de 500.000 hectáreas.

suministro de los mismos para el consumo interno y la seguridad alimentaria para sus poblaciones. La mayoría de los informes al respecto han destacado la “búsqueda del tesoro” que países como Arabia Saudita, Japón, China, India, Corea, Libia y Egipto están llevando a cabo para adquirir tierras de cultivo fértiles. Sin embargo, algunos países de la UE y empresas privadas europeas también están involucrados en este proceso.

Tras la reciente crisis financiera, varios actores del sector financiero están recurriendo a la tierra como una fuente para obtener sólidas ganancias. Cabe señalar que la adquisición de este recurso natural no solía ser un tipo de inversión típico de los fondos de inversión, debido a la inestabilidad política y la ausencia de beneficios a corto plazo. Sin embargo, la crisis alimentaria y la demanda de agrocombustibles han convertido la tierra en un nuevo activo estratégico.

Al fomentar la producción de agrocombustibles, algunas recientes directivas de la UE han aumentado indirectamente la demanda de tierras por parte de las instituciones financieras privadas. En el transcurso de 2008, un gran número de empresas de inversión, fondos privados de capital social, fondos de cobertura y otros, compraron grandes superficies de tierra de cultivo en todo el mundo. Diversos actores del sector financiero privado europeo también están invirtiendo en la tierra en África.

Los ámbitos políticos que influyen en el acaparamiento de tierras

A fin de evaluar debidamente cuáles son las políticas que están fomentando de manera intencional o involuntaria el fenómeno del acaparamiento de tierras, es necesario analizar otros ámbitos políticos relacionados, como las políticas relativas a la tierra, los sistemas de protección de las inversiones y las políticas comerciales. La UE ha promovido activamente la reforma de algunas de estas políticas. Es necesario continuar investigando hasta qué punto estas reformas han incentivado el acaparamiento de tierras.

Algunos Gobiernos y organizaciones intergubernamentales han estado presionando a los países más pobres para que reduzcan los riesgos percibidos y creen condiciones favorables para los inversionistas privados. Las reformas de las políticas sobre la tierra son un buen ejemplo: los Estados miembros de la UE promocionan diversas políticas en el marco de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), haciendo mayor o menor énfasis en una reforma agraria orientada al mercado. Con las instituciones financieras internacionales a la cabeza, este tipo de reforma agraria tuvo mayor protagonismo durante la década de los ochenta y principios de los noventa, pero aún continúa influenciando las políticas de desarrollo.

Para fomentar las IED y proteger a los inversionistas, una serie de acuerdos de inversión y comercio fueron desarrollados entre los países de origen y los países receptores. Su objetivo es proteger a los inversores extranjeros, ya sean corporaciones o individuos, de posibles tratos arbitrarios por parte de los Gobiernos receptores, tales como la expropiación o nacionalización de sus inversiones. Estos acuerdos refuerzan el valor legal de los contratos individuales, al convertir su incumplimiento en una violación del derecho internacional y otorgar a los inversionistas acceso directo al arbitraje internacional en caso de disputas con el Gobierno receptor.

En los últimos veinte años se ha observado un auge en el número de tratados bilaterales de inversión (TBI). Sólo en 2008, por ejemplo, diversos Estados africanos firmaron doce nuevos TBI, de los cuales ocho fueron suscritos con países europeos. Este tipo de contratos incluye generalmente disposiciones que amplían el poder legal de los inversionistas. Además, reducen el espacio político de los Gobiernos y debilitan el poder de las comunidades locales. Los acuerdos de asociación económica (AAE), promovidos enérgicamente por la UE, proveen aún más incentivos para el acaparamiento de tierras al reducir las opciones de los Estados de proteger sus recursos y mercados para el uso interno.

Hacia una política común

Aunque la UE no ha llegado a una posición común sobre este asunto, algunos de sus funcionarios y Estados miembros están reconociendo progresivamente que la inversión extranjera en la tierra no es necesariamente una situación beneficiosa para todas las partes.

En enero de 2009, la UE decidió volver a activar el Grupo de Trabajo sobre Asuntos de la Tierra, que está conformado principalmente por representantes de la Dirección General de Desarrollo y Relaciones con África, el Caribe y el Pacífico (DG DEV) y países miembros (Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, GTZ/Alemania, los Países Bajos y Suecia), entre otros. Sus reuniones también están abiertas a países europeos que no pertenecen a la UE (como por ejemplo Suiza y Noruega), a agencias de desarrollo, organizaciones internacionales e instituciones financieras que están involucradas en intervenciones relacionadas con la tierra en países en desarrollo.

Sus tareas consisten en intercambiar información y experiencias relevantes; observar, monitorear y analizar iniciativas locales, regionales, continentales e internacionales relativas a la tierra; coordinar los esfuerzos actuales de la Comisión Europea y los Estados miembros; y desarrollar posiciones y recomendaciones comunes de la UE sobre políticas relacionadas con la tierra e iniciativas de reforma en los países en desarrollo.

Hasta el momento, el Grupo de Trabajo ha abordado el tema del acaparamiento de tierras con el objetivo principal de desarrollar una posición común. Además, la Unión Europea está planeando apoyar la implementación de las Directrices sobre políticas de tierras de la Unión Africana.

Las repercusiones del acaparamiento de tierras sobre el derecho a la alimentación

Varias organizaciones campesinas africanas, como la Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrícolas de África Occidental (ROPPA por su sigla en francés), y otros actores de la sociedad civil ya han expresado su firme oposición a la masiva venta de tierras en el continente. Asimismo, la Federación de Agricultores de África Oriental (EAFF por su sigla en inglés) ha advertido que el arrendamiento de tierras de cultivo a multinacionales podría precipitar una crisis alimentaria en la región.

El acaparamiento de tierras interfiere directamente con el derecho a alimentarse a sí mismo. Entre otros, niega a comunidades que no tienen o poseen pocas tierras el acceso a terrenos de los que podrían hacer un mejor uso alternativo. En el futuro, las decisiones políticas nacionales que aspiren a poner estas tierras a disposición de la producción local de alimentos, por y para las comunidades locales y las zonas urbanas adyacentes, deberán enfrentarse a las habituales dificultades asociadas con la expropiación de grandes superficies para el beneficio de las comunidades sin tierra – incluso si las mismas no están en uso. Además, los TBI y las regulaciones comerciales pueden impedir a los Gobiernos cumplir sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación, facilitar el acceso de la población a los recursos y poner fin al acaparamiento de tierras por parte de extranjeros.

Por otra parte, muchos países africanos tienen altas tasas de desempleo juvenil rural y urbano y un rápido crecimiento demográfico. Sin duda, los recursos de la tierra son imprescindibles para hacer posible una producción de alimentos con base en mano de obra intensiva y de este modo crear empleo. En ese sentido, el derecho humano a la alimentación se ve vulnerado incluso cuando las compañías extranjeras adquieren tierras que en este momento no están siendo utilizadas plenamente, ya que esto puede privar a las personas de sus medios de subsistencia futuros, lo cual representa una flagrante violación del primer artículo tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dado que la adquisición extranjera de tierras está orientada a obtener beneficios y en gran parte a las exportaciones, impulsará la implementación de un modelo industrial de producción agrícola en los países que ceden la tierra. No obstante, existen abundantes estudios que indican que este tipo de producción daña el medio ambiente y no es sostenible, ya que ocasiona un deterioro masivo de las capas arables, destruye la biodiversidad y libera grandes cantidades de CO₂. Además, cuando se adquieren grandes superficies de tierra se desplaza a los productores locales, quienes a menudo poseen los conocimientos para cultivar de manera sostenible y que podrían conseguir un rendimiento aún mayor si se les beneficiara con políticas agrícolas favorables y redes adecuadas de formación y comunicación.

Cabe recordar también que el aumento de la producción agrícola, aún si se produce una mayor cantidad de alimentos, no implica necesariamente que las comunidades locales tengan un mejor acceso a la alimentación. De hecho, la expansión de las plantaciones de monocultivos comerciales suele tener graves repercusiones sobre la disponibilidad local de alimentos, ya que éstas absorben importantes recursos y mano de obra que ya no pueden ser dedicados al sector alimentario. En consecuencia, las comunidades acaban dependiendo forzosamente del mercado y las redes de comercialización externas a la región para satisfacer sus necesidades básicas, lo que las expone a la volatilidad de precios. La insuficiente disponibilidad de alimentos locales y el resultante alto grado de dependencia de productos externos también reduce la calidad y variedad de la dieta de las comunidades, alterando de este modo sus hábitos alimenticios. Esto constituye otra amenaza a la realización de su derecho a la alimentación, que exige que los alimentos sean adecuados y culturalmente apropiados.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, ha declarado que la inversión extranjera en la tierra sólo es aceptable bajo ciertas circunstancias y ha formulado una serie de criterios que deberían ser cumplidos en ese contexto. Las regulaciones necesarias para satisfacer dichos requisitos son bastante complejas, dado que el acaparamiento de tierras interactúa con otros ámbitos políticos, como por ejemplo los sistemas de protección de las inversiones, los flujos de capital internacionales, la agricultura, el comercio y la AOD. Por consiguiente, la elaboración de regulaciones nacionales e internacionales adecuadas requeriría un largo proceso. Además, incluso tras su adopción, no se puede garantizar que todos los Gobiernos afectados por la problemática del acaparamiento de tierras sean capaces de aplicarlas efectivamente. En vista de estas advertencias y preocupaciones, es sin duda más conveniente aplicar el principio de precaución y evitar las adquisiciones de tierra a gran escala a fin de proteger los derechos humanos de las poblaciones rurales.

Tanto los Estados africanos como los miembros de la UE tienen la obligación vinculante de respetar el derecho humano a la alimentación en África. La Unión Europea, por consiguiente, no debe facilitar en ningún caso la reducción de las superficies de tierras en África que son utilizadas para la producción de alimentos por y para las poblaciones locales malnutridas. Bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), todos los Estados partes, “individualmente y mediante la cooperación internacional,” deben respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación utilizando el máximo de los recursos de que dispongan. La obligación de respetar este derecho también implica que los Estados miembros de la UE no deben fomentar (ni facilitar) el arrendamiento de tierras a compañías extranjeras en países en los que ya predomina la inseguridad alimentaria, con el fin de producir alimentos u otros productos agrícolas destinados a los mercados internacionales a expensas de la producción local de alimentos. Según estadísticas de la FAO, 43 de los 53 países del continente africano no producen suficientes alimentos para abastecer a sus propias poblaciones.

La obligación de proteger y realizar el derecho humano a la alimentación y los derechos económicos, sociales y culturales relacionados en África recae de manera principal, aunque no exclusivamente, sobre los Estados

africanos. No obstante, los países de la UE tienen obligaciones extraterritoriales complementarias para con las poblaciones que sufren hambre y malnutrición en África y en otras partes del mundo. En este contexto, tienen la obligación de proteger el derecho a la alimentación en estos países adoptando medidas activas para evitar el acaparamiento de tierras, incluyendo la regulación, el monitoreo y la diligencia debida en su esfera de influencia.

Conclusiones y recomendaciones

En vista de las evidencias disponibles sobre la actual tendencia del acaparamiento de tierras y conforme al principio de precaución y su obligación de debida diligencia bajo el derecho internacional de los derechos humanos, la Unión Europea y sus países miembros deben:

1. Evitar la adquisición de tierras a gran escala e iniciar y concluir cuanto antes el proceso de elaboración de las normas internacionales necesarias para este propósito. Esto incluye la adopción de un acuerdo legalmente vinculante para regular de manera adecuada las actividades de los actores financieros que invierten en la agricultura. Las discusiones a nivel internacional sobre cómo desarrollar tal iniciativa podrían conducirse en el marco del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO y con la participación de organizaciones campesinas.
2. Garantizar que en el proceso de adopción de un nuevo marco para las inversiones de la UE se incluyan cláusulas que hagan referencia claramente al derecho internacional de los derechos humanos y su supremacía, de tal manera que ninguna parte de los acuerdos de inversión pueda ser vista como una reducción de la obligación de los Estados o la UE de evitar posibles abusos de derechos humanos perpetrados por inversionistas o Estados. Además, se debe proteger el espacio normativo de los Estados soberanos de implementar medidas contra la discriminación y políticas de acción positiva en favor de sectores vulnerables de la sociedad.
3. Suprimir el objetivo establecido para las energías renovables (agrocombustibles) e interrumpir, hasta que se adopten las normas mencionadas en (1) y (2), todas las políticas que fomenten el uso de agrocombustibles en el sector de los transportes. De lo contrario, estas medidas seguirán incentivando en gran medida el acaparamiento de tierras. En igual sentido, es necesario desarrollar políticas que limiten el uso de la energía y promuevan el desarrollo de fuentes de energía renovable alternativas a los agrocombustibles para dicho sector.
4. Apoyar la adopción de políticas agrarias basadas en los derechos humanos en el contexto de la AOD, especialmente respaldando la implementación de las Directrices sobre políticas de tierras de la Unión Africana. Esto implica también involucrar a las organizaciones campesinas y de pastores africanas en el diseño de esas políticas. El apoyo de la UE a dicho documento no debe ser instrumentalizado bajo ninguna circunstancia para fomentar la inversión a gran escala en tierras agrícolas.
5. Apoyar el proceso de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales de la FAO, cuyo objetivo es guiar la aplicación de los principios formulados en la declaración final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) y en disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, los cuales protegen el derecho de todas las comunidades rurales a acceder y hacer uso de la tierra y los recursos naturales.

03 Las inversiones extranjeras directas y la reestructuración del sector agrícola en Etiopía¹

Etiopía es un país extremadamente pobre que presenta elevados niveles de hambre y dependencia de la ayuda alimentaria externa. La agricultura es un sector clave de la economía, representando la mitad del producto interno bruto.

Las vastas extensiones de tierra fértil del país captaron la atención de los inversionistas extranjeros. En vista de ello, el Gobierno etíope adoptó durante los últimos diez años reformas radicales en su política nacional, a fin de crear un entorno favorable para las inversiones. Los resultados son evidentes: la inversión en el sector agrícola, en el cual se redujeron substancialmente las regulaciones, aumentó de 135 millones de dólares en 2000 a 3,5 mil millones en 2008. La Unión Europea (UE) fue el segundo mayor inversionista en este período, con un promedio del 21% de la inversión extranjera total.² Los países de la UE invierten principalmente en la producción de carne y agrocombustibles, y en el sector hortícola. Además, Etiopía ha firmado tratados bilaterales de inversión con Italia, Dinamarca y Países Bajos, entre otros. Para fomentar las inversiones, el Gobierno etíope no exige un capital mínimo y exime a los proyectos agrícolas extranjeros de pagar derechos de aduana e impuestos por la importación de bienes de producción. Tampoco hay restricciones para emplear personal extranjero o la repatriación de ganancias.

El Gobierno etíope también garantiza protección a los inversores al haber firmado el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y ser miembro del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Sin embargo, estas instancias y organismos sólo protegen los derechos de los inversores; no contemplan que las personas que se vean afectadas negativamente por las inversiones puedan exigir una compensación adecuada por ello.

Según diversas fuentes³, aproximadamente 528.000 hectáreas fueron compradas o arrendadas en Etiopía desde 1996 por inversionistas extranjeros. Durante el mismo período, más de 9.200 inversores, de los cuales 1.300 eran extranjeros, obtuvieron licencias para establecer granjas comerciales en el país. Además, el Gobierno anunció recientemente que en los próximos años se pondrían a disposición de los inversionistas extranjeros entre 2,7⁴ y 3 millones de hectáreas.⁵

En la actualidad, la mayoría de las inversiones provienen de India, pero otras también son realizadas por empresas chinas, europeas y de Oriente Medio que operan en Etiopía. India ha invertido casi cuatro mil millones de dólares en el país, entre otros en el sector agrícola, el cultivo de flores y la producción de azúcar.⁶

Si el Gobierno cumple su promesa, significaría que casi el 20% de la tierra arable y los cultivos permanentes de Etiopía serían explotados por entidades extranjeras. Aunque es difícil estimar el impacto de la adquisición de tierras por extranjeros, debido a las divergentes cifras y definiciones, no cabe duda de que las masivas inversiones internacionales están modificando perceptiblemente las estructuras de propiedad de la tierra y las estructuras sociales y prácticas culturales ligadas a las mismas. Las autoridades no parecen tener en cuenta los derechos de los usuarios y usuarias de la tierra. El Ministro de Agricultura, por ejemplo, declaró que los pastores que utilizaban determinadas áreas para el pastoreo no serían compensados después de que éstas se cedieran a los inversores extranjeros y que en consecuencia “deberían marcharse a otra parte”.⁷

Hay poca información disponible sobre el tipo de tierras que se cederán a los inversionistas, sobre si serán tierras improductivas o que ya son utilizadas por agricultores o pastores, pero es probable que se den ambos casos. Si los planes del Gobierno se materializan, y asumiendo que las inversiones extranjeras serán destinadas a la creación de grandes plantaciones, la proporción de explotaciones a gran escala (más de diez hectáreas) en Etiopía podría aumentar del 1,4%, según el censo de 2001-2002, a alrededor del 17% o 20% en los próximos años.

Como se ha demostrado, en la mayoría de los casos la transformación del sector agrícola a la agricultura a gran escala no suele mejorar el acceso a los alimentos para las poblaciones locales. Las compañías extranjeras comúnmente invierten en proyectos que les aporten beneficios a corto plazo, vendiendo sus productos a los países que pagan más por ellos, o bien en el desarrollo del mercado a largo plazo al exportar a los países de rentas altas con crecientes demandas de alimentos. En vista de estas circunstancias, vale la pena preguntarse cómo Etiopía podrá cumplir su obligación de realizar progresivamente el pleno disfrute del derecho a la alimentación de sus ciudadanos y ciudadanas.

1 El presente artículo es un resumen de un capítulo del siguiente informe, disponible en inglés en el CD adjunto: Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R., and Monsalve Suárez, S. - FIAN, *Land Grab Study, CSO Monitoring 2009-2010 "Advancing African Agriculture" (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security*, 2010, pp. 42-47. Este capítulo se basa principalmente en: Weissleder, L., *Foreign Direct Investment in the Agricultural Sector in Ethiopia*, EcoFair Trade Dialogue: Discussion paper No 12, University of Bonn, Heinrich Boll Stiftung, Misereor, Alemania, octubre de 2009, disponible en inglés en: www.ecofair-trade.org/pics/en/FDIs_Ethiopia_15_10_09_c.pdf.

2 Para simplificar, en este informe se trata a la Unión Europea como un conjunto de los siguientes países de Europa involucrados en las inversiones: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, República Checa y Suecia.

3 Ver tablas al final del informe de evaluación 2009-2010 de las OSC sobre la iniciativa "AAA" (Advancing African Agriculture – Impulsar la agricultura en África).

4 Ver la entrevista con Abera Deressa, ministro de agricultura, en Zaugg, J., "Ethiopie: L'heure de la moisson a sonné" en *L'Hebdo*, 3 de septiembre de 2009, p. 50, disponible en francés en: www.landcoalition.org/cpl-blog/wp-content/uploads/lhnp2009_36_0046_0050_faim_ethiopie_gop.pdf.

5 Ver la entrevista con Esayas Kebede, director de la Agencia de Inversión Agrícola del Gobierno, en Malone, B., "Ethiopia targets 3 million ha for commercial farms" en *Reuters Africa*, 5 de noviembre de 2009, disponible en inglés en:

af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E5A400B20091105?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0&sp=true.

6 *Ibid.*

7 Ver la entrevista con Abera Deressa, *op. cit.*

04 Un caso de acaparamiento de tierras en Malí¹ La Vía Campesina África²

El acaparamiento de tierras de pequeños agricultores por parte de grandes empresas nacionales y extranjeras se ha convertido en un fenómeno cada vez más frecuente y perjudicial en Malí. Sin haber informado previamente a la población, el Gobierno maliense concedió recientemente a Malibya, una compañía libia, 100.000 hectáreas de tierra cultivable en Macina, región de Ségou, por un plazo de cincuenta años. Según los directores del proyecto, esta iniciativa, iniciada en octubre de 2008, permitirá a los países socios producir alimentos de manera autosuficiente y desarrollar además su industria agrícola y ganadera.

En realidad, la mayor parte de la tierra será empleada para el cultivo de una variedad de arroz híbrido que luego será exportado a Libia, y el acuerdo establecido otorga a los inversionistas extranjeros el control sobre

1 Todos los hechos expuestos en el presente recuadro se basan en el siguiente artículo: Coulibaly, L., Monjane, B., *La Libye s'accapare de 100'000 hectares dans la zone Office du Niger*, Bamako, 17 de agosto de 2009. La versión completa de este artículo está disponible en francés en el CD adjunto y en: viacampesina.org/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=432:la-libye-saccapare-des-terres-rizicoles-maliennes&catid=23:rrme-agraire&Itemid=36.

2 Lamine Coulibaly es portavoz de la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas de Malí (CNOP), y Boaventura Monjane es un miembro activo de La Vía Campesina.

»» terrenos agrícolas que ya estaban siendo utilizados por agricultores locales. Además, la totalidad del proyecto se está desarrollando a puerta cerrada y sin la participación de las comunidades afectadas, que desconocen las decisiones que están siendo tomadas. Muchos observadores temen que la expropiación sea permanente si se concede a la compañía libia el título de propiedad de la tierra en cuestión.

A pedido de varias asociaciones campesinas locales, la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas de Malí (CNOF por su sigla en francés) envió a la región una misión investigadora del 7 al 10 de julio de 2009, con el objetivo de investigar la dimensión actual del desarrollo del proyecto y su efecto sobre la población local.

Sin que se realizara un estudio preliminar de los potenciales impactos sociales y ambientales, y a pesar de las disputas originadas con los habitantes locales desde el comienzo del proyecto, se construyó un canal de riego de cuarenta kilómetros de longitud, con un camino de acceso paralelo, para irrigar los arrozales. Un estudio de junio de 2009, dirigido por administradores regionales y representantes de la compañía, determinó que las casas y los huertos de 150 familias se verían afectados por la construcción. Un mes después la misma comisión, bajo la presión ejercida por la empresa, modificó sus conclusiones: se suprimieron los huertos, concluyendo por consiguiente que sólo 58 familias merecían ser compensadas. Estas 58 familias, cuyas propiedades fueron destruidas en abril de 2010, recibieron como indemnización el pago de una suma única de dinero. Cabe resaltar que la posibilidad de encontrar un empleo en la plantación de la empresa libia no está de ninguna manera garantizada, y de todos modos tampoco representaría una compensación justa para las familias e individuos afectados. También se ha descubierto que varios cementerios serían arrasados con la construcción. Esta información ha provocado numerosos conflictos entre los habitantes, las autoridades locales y CGC, la compañía china contratada por Malibya para la construcción.

En el año 2009, compañías francesas y malienses llevaron a cabo un estudio conjunto sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto, en el que se incluyó una serie de recomendaciones para ayudar a garantizar la preservación de los espacios vitales, la fauna y los entornos naturales locales. El informe puso de manifiesto que los directores del proyecto no adoptaron ninguna medida para proteger o salvaguardar el área. Por ejemplo, sus resultados indicaron que, a fin de evitar contaminación y molestias, el recinto de viviendas de los trabajadores debería ser construido en un sitio apartado de las aldeas de la zona y al menos a 200 metros de cualquier masa de agua. Sin embargo, fue edificado en el pueblo Bokiwèrè, sobre un sendero usado por animales migratorios. El estudio también señaló que se requieren licencias tanto del Ministerio de Energía, Minas y Agua como de las autoridades locales para llevar a cabo actividades relacionadas con la minería y la extracción de canteras en Malí. La compañía, no obstante, está operando diversas canteras sin ninguna autorización y sin pagar ningún tipo de impuesto a las comunidades locales.

Además, los productores locales se han visto afectados por la reducción del acceso al agua del río Níger, la principal fuente de riego de la región, después de que la empresa negociara un acuerdo con el Gobierno que le cede el acceso prioritario a la misma durante la estación seca; es decir, cuando los niveles del río son bajos y la disponibilidad del agua se ve más limitada.

Por otro lado, la CNOF también ha expresado preocupación por los efectos que la variedad de arroz híbrido introducida por Malibya pueda tener sobre los mercados locales, ya que no sólo no refleja las preferencias y tradiciones agrícolas y nutricionales de la población, sino que tampoco es especialmente sabrosa. Además, esta variedad no puede ser sembrada al año siguiente, con lo cual los productores que decidan cultivarla debido a su alto rendimiento, se verán obligados a comprar semillas nuevas todos los años. Este hecho

supondría una violación de sus derechos más básicos y reduciría considerablemente su autonomía. Las organizaciones campesinas también temen la desaparición del gran número de variedades de arroz locales. Asimismo, dado que Malí votó en noviembre de 2008 a favor del uso de organismos genéticamente modificados (OGM) en todos los sectores, incluida la agricultura, también les preocupa que este proyecto introduzca arroz genéticamente modificado en la región.

La aldea afectada ha instituido una comisión para informar a las autoridades locales sobre los problemas causados por el proyecto y para concienciar a los habitantes locales sobre las decisiones tomadas. No obstante, en este momento muchas personas aún no están al tanto de la existencia de esta comisión, lo que implica que su legitimidad debe ser reforzada.

A nivel nacional se ha formado una comisión para proteger los derechos de las poblaciones rurales afectadas por el proyecto, con el apoyo de instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales. Su primera acción será enfrentarse a los ministros de agricultura y medio ambiente durante una sesión de la Asamblea Nacional, con el fin de aclarar los detalles del proyecto y garantizar los derechos de todas las partes involucradas.

En julio de 2010, la CNOP, conjuntamente con canales de difusión nacionales e internacionales, está planeando una marcha de protesta desde Macina hasta Bamako para atraer la atención del Gobierno sobre el tema del acaparamiento de tierras y sobre la posibilidad de que OGM sean introducidos en Malí.

05 Hambre y acaparamiento de tierras en Sierra Leona¹ Movimiento de las Actividades Humanas por la Acreditación del Desarrollo (MADAM)²

Sierra Leona es uno de los países más pobres del mundo. La pobreza abunda en todas sus regiones. Entre todos los sitios posibles, fue aquí donde la compañía Addax Bioenergy, dirigida por el magnate petrolero y financiero suizo Jean-Claude Gandur, decidió subarrendar tierras a las comunidades locales del norte del país. En diciembre de 2009, el Gobierno de Sierra Leona firmó un memorándum de acuerdo con Addax sobre el arrendamiento de 20.000 hectáreas de tierra para el cultivo de caña de azúcar y yuca, el segundo alimento básico más importante del país después del arroz. Estas plantaciones se destinarían a la producción de etanol para exportar a Europa.

Miembros del Consejo de Iglesias de Sierra Leona y un activista de derechos humanos visitaron a las comunidades afectadas en el norte del país para determinar si la región se beneficiaría de la inversión de la compañía. Fueron acompañados por representantes del Movimiento de las Actividades Humanas por la Acreditación del Desarrollo (Mankind's Activities for Development Accreditation Movement – MADAM), una organización no gubernamental local. >>

¹ Todos los hechos aquí expuestos se basan en el siguiente informe de la misión: MADAM, *Land-acquisition Shows Many Faces (La adquisición de tierras tiene muchas caras)*, Campaña de promoción contra el acaparamiento de tierras en Sierra Leona, Freetown, 2010. El informe de la misión está disponible en inglés en el CD adjunto y en: www.madam-sl.org/?Projects:Right_to_Food.

² MADAM es una ONG nacional que trabaja con las personas más vulnerables, desfavorecidas y marginalizadas en Sierra Leona. La organización es miembro de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) y lleva a cabo campañas de promoción contra el acaparamiento de tierras en Sierra Leona.

»» La delegación visitó Lungi, el pueblo que ha arrendado sus tierras a Addax por los próximos cincuenta años. Allí se encontraron con una comunidad que se siente profundamente traicionada. Para empezar, sus habitantes declararon que no habían accedido a arrendar las zonas de pantanos, las cuales son las más aptas para el cultivo de yuca y arroz. Sin embargo, aunque nunca se solicitó el visto bueno de la comunidad, estas tierras están ahora incluidas en el contrato de arrendamiento firmado entre Addax y el consejo de la aldea en febrero de 2010.³ Algunos habitantes también lamentaron la destrucción de sus campos y, a pesar de que solicitaron que la compañía los compensara por la pérdida de sus cultivos de alimentos, la indemnización recibida fue tres veces inferior a la suma que habrían obtenido con la venta de sus cosechas. Además, los campesinos afectados ahora deben caminar cuatro kilómetros para llegar a las nuevas parcelas de tierra que les fueron asignadas. La comunidad ha protestado en vano contra esta situación.

Aunque al promocionar este acuerdo Addax hizo grandes promesas de desarrollo, que incluían la creación de empleo estable, el pago adelantado y la mejora de la agricultura local, la empresa no ha cumplido su palabra. La situación ha afectado particularmente a los jóvenes: muchos tenían la esperanza de conseguir empleo en la plantación, pero sólo unos pocos fueron contratados y, en la mayoría de los casos, únicamente como mano de obra ocasional. Un joven declaró que había trabajado para la empresa durante quince días, pero que solamente había recibido el salario equivalente a tres días de trabajo. Al mismo tiempo, varias mujeres denunciaron que ya no se puede recoger agua potable del río Rokel, que fluye cerca de Lungi, porque está demasiado turbia. Además, para irrigar sus cultivos Addax emplea bombas de agua que ahuyentan a los peces. Dado que también utiliza herbicidas y fertilizantes químicos, los campesinos y campesinas, que alternaban los cultivos y únicamente hacían uso de fertilizantes naturales, temen no poder volver a sembrar por el agotamiento del suelo tras el fin del contrato de Addax.

En Malal Marah, un pueblo del distrito de Tonkolili, Addax se ha comprometido, a cambio de tierras, a construir un hospital y una escuela secundaria, crear puestos de trabajo, proveer electricidad y pavimentar las calles. Por cada acre de tierra,⁴ la compañía pagará 5 dólares, de los cuales sus usuarios y usuarias recibirán 1,60 dólares. El resto del dinero será consignado al Gobierno, las autoridades locales y los propietarios de la tierra. Un joven aldeano lamentó: “Porque somos pobres, prácticamente regalamos nuestras tierras”. A pesar de que los habitantes aún albergan la esperanza de que Addax lleve progreso al pueblo, no sabrían a quién recurrir para expresar sus quejas si surgieran problemas. Los propietarios de la tierra viven en el extranjero o muy lejos del pueblo y, si bien la compañía ha prometido proveer a la comunidad asesoramiento jurídico, cabe preguntarse cuáles intereses defenderían los abogados contratados.

La adquisición de tierras no es un fenómeno nuevo en Sierra Leona; las vastas extensiones de tierra arable sin cultivar han atraído a los inversionistas durante décadas. El caso de Addax es tan sólo un ejemplo entre muchos otros. Sin embargo, las tendencias recientes revelan el rápido aumento de este fenómeno: en la actualidad, se está negociando el arrendamiento de 1,5 millones de hectáreas en Sierra Leona, lo que representa el 27,7% de toda la tierra arable del país y más del doble de la superficie actualmente cultivada.

³ Según el derecho territorial de Sierra Leona, el consejo de la aldea está autorizado a firmar contratos de arrendamiento en nombre de los propietarios de la tierra.

⁴ Un acre equivale a 0,4 hectáreas.

UN INFORME SOBRE EL ESTADO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Introducción

El incremento galopante de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 ha afectado severamente a los países en vías de desarrollo. En Burkina Faso, la precaria situación alimentaria no es una novedad: el país ha sufrido hambrunas a gran escala en los años setenta y ochenta, y casi la mitad de la población nunca ha tenido acceso a una alimentación adecuada. La crisis alimentaria no es sólo una consecuencia de factores climáticos o guerras. Es, sobre todo, el resultado de decisiones políticas que favorecen los intereses comerciales por encima de las necesidades de la población.

Los actores de la sociedad civil no han permanecido impasibles ante la crisis. La Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) está llevando a cabo actualmente un estudio regional sobre el derecho a la alimentación. Éste incluye un análisis de la situación de dicho derecho que se basa principalmente en las recomendaciones formuladas en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO. En este contexto, se mantuvieron entrevistas en cuatro aldeas de la provincia Kadiogo, entre otros, con funcionarios estatales, líderes de la sociedad civil, actores del sector privado y miembros de grupos de riesgo.

Hechos y hallazgos

Economía

La situación social y económica en Burkina Faso está marcada por las duras condiciones naturales, el rápido crecimiento demográfico, las altas tasas de emigración, una expansión económica vedada por la pobreza (alrededor de uno de cada tres hogares no pueden cubrir sus necesidades básicas) y las devastadoras consecuencias de la amplia propagación del VIH/SIDA.

La economía de Burkina Faso se basa principalmente en las actividades del sector primario. Más del 80% de la población trabaja en la agricultura, la ganadería o la explotación forestal, los cuales generan el 33% del PIB y representan el 90% del valor total de las exportaciones. La agricultura de secano es la más extendida y es practicada habitualmente en pequeñas granjas familiares. Los cultivos comerciales (algodón, frutos secos, caña de azúcar, sésamo, etc.) ocupan el 14% de las tierras cultivadas, pero la caña de azúcar es cultivada de manera prácticamente exclusiva por una sola compañía en la región Cascades. Otros cultivos comerciales son sembrados junto a cultivos de subsistencia, y aproximadamente 250.000 granjas, cuyas superficies varían entre 2 y 60 hectáreas, se dedican al cultivo de algodón.

Marco político y legal

Las políticas de ajuste estructural iniciadas en los años noventa ocasionaron una reducción de la inversión pública en el sector primario. Tras las revisiones del marco estratégico para la lucha contra la pobreza (CSLP por su sigla en francés) en 2003, se introdujo una nueva estrategia de desarrollo rural (SDR por su

¹ El presente artículo es un resumen del siguiente informe: Coalición Nacional RAPDA-Burkina Faso (Maurice Sanwidi y Amadou Barry), *Rapport d'état des lieux du droit à l'alimentation au Burkina-Faso (Informe sobre el estado del derecho a la alimentación en Burkina Faso)*, Uagadugú, abril de 2010. Los autores trabajan como consultores en instituciones miembros de la red RAPDA. En la elaboración de este documento contaron con el apoyo de la asociación Songui Manegre Development (ASMADE) y del Centre Ecologique Albert Schweitzer-Burkina Faso (CEAS). El informe completo está disponible en francés en el CD adjunto y en la página web de RAPDA: www.radpa.org.

sigla en francés) para coordinar todos los esfuerzos en este ámbito. Asimismo, a fin de reforzar el sector primario y mejorar la seguridad alimentaria en Burkina Faso, en el año 2000 se adoptó una estrategia nacional de seguridad alimentaria (SNSA por su sigla en francés), la cual incluye un plan para afrontar situaciones de emergencia y un sistema de recopilación de información sobre las reservas de alimentos.

En 2007 también se aprobó una política de seguridad de la tierra, pero ésta no abarca medidas para redistribuirla o llevar a cabo una reforma agraria. Además, no existe una ley marco para articular y armonizar las diversas políticas relativas al derecho a la alimentación. De hecho, este derecho no está mencionado explícitamente en la Constitución, ni en ninguna ley o estrategia nacional (como, por ejemplo, la SNSA), y tampoco hay ningún mecanismo para evaluar las acciones estatales en ese ámbito.

Por último, cabe resaltar que estudios de campo han revelado que el derecho a una alimentación adecuada es un concepto desconocido para la mayoría de la gente que vive en zonas rurales, y que las organizaciones no gubernamentales (ONG) se refieren más comúnmente a la soberanía o seguridad alimentaria que al derecho a la alimentación.

Gobernanza y acceso al sistema judicial

En los últimos años, la administración pública en Burkina Faso se ha sometido a un proceso de descentralización y las instituciones judiciales han sido fortalecidas. Sin embargo, a falta de los instrumentos legales pertinentes, la justiciabilidad de los derechos humanos en general, y del derecho a la alimentación en particular, aún es problemática y es difícil obtener reparaciones en los tribunales cuando se violan estos derechos.

Un suceso positivo es que están a punto de ser adoptadas siete leyes para establecer mecanismos que permitirán a la población rural exigir reparaciones legales si se viola su derecho de acceso a los recursos naturales y productivos. Sin embargo, aún no se han tomado medidas en este ámbito para garantizar los derechos de las comunidades de pastores, indígenas o nómadas sobre tierras que no utilizan de manera exclusiva, pero de las que siempre han dependido para subsistir y practicar sus actividades tradicionales. Con cada vez mayor frecuencia, los inversionistas adquieren y obtienen los títulos de grandes extensiones de tierra, en las que a veces se encuentran casas o granjas. Esto sucede habitualmente sólo con el visto bueno de un líder tradicional, y sin consultar previamente a las comunidades afectadas.

Acceso a la tierra

En un país en el que el 80% de la población depende de la agricultura, el acceso a la tierra constituye una parte esencial de la realización del derecho a la alimentación. El creciente fenómeno del acaparamiento de tierras está provocando numerosos conflictos en las zonas rurales del país. Debido al deterioro de las tierras cultivables y a las durísimas condiciones de producción, numerosos campesinos y campesinas a pequeña escala se ven obligados a vender sus tierras y marcharse. En 2009 se organizaron diversas actividades para revertir esta tendencia y apoyar a los grupos vulnerables, especialmente a los hogares encabezados por mujeres y a los jóvenes. Éstas incluyeron proyectos de irrigación, la producción de abono orgánico y la distribución de fertilizantes, semillas locales y maquinaria agrícola.

Seguridad alimentaria y protección al consumidor

Las instituciones responsables del control de la calidad de los alimentos no disponen de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo una inspección sistemática de todos los productos alimenticios comercializados en Burkina Faso. Así, productos fraudulentos consiguen entrar al mercado y la producción de alimentos y los mataderos clandestinos se han convertido en prácticas habituales.

Apoyo a los grupos vulnerables y redes de seguridad alimentaria

Las personas desempleadas y el campesinado se encuentran entre los grupos más vulnerables. En las zonas rurales, más de la mitad de los hogares declaran enfrentarse a problemas relacionados con la alimentación. Si bien las áreas de peligro son examinadas y sus necesidades evaluadas de manera regular, mejorar efectivamente la situación de los grupos vulnerables no parece estar entre las prioridades del Estado. En efecto, no existe ningún mecanismo de reclamación o compensación para los casos en los que los programas de distribución no funcionan correctamente o son inexistentes, y los programas actuales (distribución de cupones para alimentos y programas de alimentación escolar) no cumplen los requisitos para establecer un plan de acción coordinado sobre el derecho a la alimentación (sostenibilidad, adecuación cultural y nutricional, selección de los beneficiarios...) como sería necesario.

Obstáculos para la realización del derecho a la alimentación

El deterioro del medio ambiente causado por prácticas relacionadas con la agricultura intensiva y la cría de ganado, la erosión del suelo, la reducción de las precipitaciones y los desastres naturales, reducen la producción agrícola y, por consiguiente, la disponibilidad de alimentos. En numerosas regiones de Burkina Faso el predominio de leyes locales y tradicionales sobre la tierra también limita el acceso de las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes a la tierra. Por otro lado, si las mejores tierras son empleadas para la producción de agrocombustibles en lugar de alimentos, se pone en peligro la realización del derecho a la alimentación de las comunidades afectadas. Para evitar este riesgo, varios actores de la sociedad civil están siguiendo de cerca el desarrollo de este tipo de agricultura en el noreste del país.²

Conclusiones y recomendaciones

La realización del derecho a la alimentación de todos los burkineses está aún muy lejos de ser una realidad. Aunque se han establecido ciertos mecanismos institucionales para garantizar la seguridad alimentaria, los segmentos más vulnerables de la población aún dependen primordialmente de los programas de asistencia patrocinados por instituciones para-gubernamentales y ONG para recibir alimentos.

Sin embargo, Burkina Faso es Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) desde 1999, y también ha ratificado otras convenciones internacionales y regionales que garantizan los derechos humanos, incluyendo la obligación de respetar, proteger y realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada.

De acuerdo con estos documentos y con el apoyo de la sociedad civil, el Estado debería incorporar el derecho a la alimentación en la Constitución nacional para así garantizar la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. Asimismo, debería fijar como prioridad el desarrollo de una producción agrícola coordinada y transparente que favorezca las granjas a pequeña escala, la investigación agrícola, el consumo de productos locales y la reactivación de los servicios de extensión agraria. Es también aconsejable mejorar el acceso a los mercados para asegurar que los precios sean aceptables para los consumidores, y perfeccionar la selección de los grupos vulnerables que necesitan asistencia alimentaria. Por último, es hora de que el Estado incorpore el enfoque basado en los derechos humanos en sus programas de desarrollo y asistencia.

Desde el retorno a la democracia en 1991, las organizaciones de la sociedad civil participan cada vez más en la gestión de programas públicos, especialmente en la implementación y el monitoreo de las políticas públicas. Estas organizaciones deben comprometerse a mejorar los métodos de participación en este

² Ver Oudet, M., "Le Jatropha: un cancer!" (Jatropha: Un cáncer) en *abc Burkina*, n° 381, SEDELAN, Koudougou, 15 de junio de 2010, disponible en francés en: www.abcburkina.net/content/view/763/1/lang.fr/.

10

CAMBOYA

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y EL TEMOR AL DESARROLLO¹

Introducción

En los países en desarrollo, el acceso a los recursos naturales es la necesidad más básica para la realización del derecho humano a la alimentación de la población rural. El aumento de las adquisiciones de grandes superficies de tierra a nivel mundial, un fenómeno conocido como “acaparamiento de tierras”, representa una grave amenaza para los derechos humanos de cientos de miles de personas. Aunque la discusión sobre este asunto se suele centrar en África, varios países asiáticos, como por ejemplo Filipinas y Camboya, también son escenarios habituales de graves casos de acaparamiento de tierras.

FIAN Alemania organizó en abril de 2010 una misión de investigación a Camboya, donde más del 80% de la población depende del acceso a los recursos naturales para subsistir, con el objetivo de reunir información de primera mano sobre la situación de los grupos locales perjudicados por el acaparamiento de tierras. Los miembros de la misión analizaron el papel de la comunidad internacional de donantes – especialmente de la cooperación alemana al desarrollo – en los conflictos por la tierra. Asimismo, examinaron el proceso de implementación de la política nacional sobre la tierra a fin de evaluar si está en concordancia con la obligación del Gobierno de realizar el derecho humano a la alimentación.

Hechos y hallazgos

El acaparamiento de tierras en nombre del desarrollo

En Camboya, los conflictos por la tierra y el desalojo de pequeños agricultores están creciendo a un ritmo alarmante. La Liga Camboyana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (LICADHO por su sigla en francés) estima que entre 2003 y 2008 más de 250.000 camboyanos y camboyanas fueron víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la tierra. Entre dichas violaciones se encuentran casos de acaparamiento de tierras, desalojos forzados y destrucción de propiedades.² Cabe señalar que las élites y los inversionistas incluso se apoderan de tierras a la vista de todos en plena capital, Phnom Penh, donde los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los donantes pueden observar fácilmente los desalojos forzados y las violaciones de los derechos humanos.³ Esto indica lo simple que es tomar posesión de tierras en áreas rurales más remotas.

Los tres instrumentos principales que facilitan el acaparamiento de tierras en Camboya son la asignación de concesiones económicas de tierras (ELC por su sigla en inglés), los derechos mineros y la creación de zonas económicas especiales (ZEE). Todos ellos son promovidos por el Gobierno que, bajo el pretexto de fomentar el desarrollo económico, en realidad está incitando la violación de los derechos humanos, especialmente del derecho a la alimentación.⁴

¹ El autor del presente artículo es Roman Herre, coordinador del Programa sobre el Acceso a los Recursos Naturales de la sección alemana de FIAN Internacional y organizador de la misión de investigación a Camboya realizada en abril de 2010. El informe completo de la misión estará disponible a partir de septiembre en www.fian.org y www.fian.de.

² LICADHO, *Land Grabbing and Poverty in Cambodia: The myth of development*, BABSEA, 2009, p. 5, disponible en inglés en: <http://www.licadho-cambodia.org/reports/files/134LICADHOREportMythofDevelopment2009Eng.pdf>. La cifra mencionada sólo se refiere a 13 de las 25 provincias y ciudades en las que LICADHO trabaja activamente.

³ Los casos más conocidos son el desalojo del “Grupo 78” y los desalojos, aún en progreso, en la zona del Lago Boeung Kak

⁴ Para más información, ver: LICADHO, *Land Grabbing and Poverty in Cambodia: The myth of development*, BABSEA, 2009.

Los monocultivos de caña de azúcar en Kompung Speu

En la provincia de Kompung Speu, empresas han obtenido ELC por vastas extensiones de tierra, especialmente en el norte de la provincia, donde la población local ahora sólo tiene acceso a estrechos terrenos. En 2007, dos ELC colindantes de 8.343 y 10.000 hectáreas fueron asignadas a las compañías Phnom Penh Sugar y Kampong Speu Sugar, respectivamente. El propietario de la primera es un senador camboyano, mientras que la segunda está registrada formalmente a nombre de su esposa.⁵ Junto con un inversor tailandés, planean establecer monocultivos de caña de azúcar en casi la totalidad de las 20.000 hectáreas de tierra adquiridas. Las compañías afirmaron que las ELC no afectarían a las comunidades campesinas y sus tierras agrícolas.

No obstante, la realidad en el terreno es muy diferente. Una gran proporción del área de las concesiones se extiende en las tierras ancestrales de las comunidades campesinas de la comuna de Omlaing.⁶ Algunas partes de sus aldeas, carreteras y casas se encuentran dentro de los límites de las ELC, así como también arrozales y bosques que utilizan para el pastoreo de ganado y la recolección de frutas y plantas medicinales. Así las cosas, el acceso a la tierra es sin duda esencial para la realización de su derecho a la alimentación.

Las comunidades no fueron informadas y mucho menos consultadas sobre la asignación de las ELC. En 2007, después de que el Gobierno camboyano otorgara las concesiones a las compañías, representantes de las mismas⁷ se acercaron a los aldeanos y les pidieron que firmaran un acuerdo que validaba sus actividades. Los habitantes, al igual que sus jefes y el consejo de la comuna, se negaron. A continuación, comenzaron a organizarse y recolectaron más de mil votos (en forma de huellas dactilares) contra el establecimiento de las ELC. Miembros de las comunidades fueron a la oficina central de las compañías y a la sede de las autoridades provinciales para protestar; y también intentaron impedir que las excavadoras despejaran sus tierras. La fuerte resistencia y solidaridad entre los aldeanos fue sin duda el motivo por el cual las empresas se mantuvieron relativamente inactivas hasta fines de 2009. Sin embargo, a partir de entonces cambiaron su manera de actuar.

En primer lugar, comenzaron a despejar y nivelar el área, alterando por completo el curso de los arroyos y ríos. Numerosos arrozales fueron destruidos y los restantes ya no tienen acceso al agua. Cabe destacar que todas estas actividades se llevaron a cabo bajo la supervisión de soldados. A pesar de que su derecho a la tierra está reconocido bajo la Ley Nacional de Tierras, las comunidades perdieron su acceso a la misma casi por completo, sin haber recibido alternativas o compensaciones.⁸

Por otro lado, en el área de las ELC también solían vivir refugiados. Las compañías les ofrecieron 50 dólares como indemnización por la destrucción de sus casas y las palmas plantadas en sus tierras, sin dejarles ninguna otra alternativa. La situación de los refugiados es aún peor, ya que debido a su estatus no tienen derechos sobre las tierras bajo la Ley mencionada.

Al asignar estas concesiones, que socavan el acceso a la tierra y al agua de las comunidades locales, y emplear a sus propios soldados para resguardar los intereses de las compañías privadas, el Gobierno camboyano ha violado su obligación de proteger el derecho humano a la alimentación de sus ciudadanos y ciudadanas.⁹

5 Esto indica que se podría tratar de una manera de engañar la ley para hacer posible una concesión de un total de 18.343 hectáreas, mientras que la Ley Nacional de Tierras limita la superficie de las ELC a 10.000 hectáreas.

6 Según la información proporcionada por los aldeanos, alrededor de 3.000 hectáreas se vieron afectadas por la concesión.

7 Ambas compañías enviaron a los mismos representantes.

8 En 2009, las compañías ofrecieron entre 100 y 200 dólares de "compensación" por cada hectárea de los arrozales. Sin embargo, estas cifras son insignificantes en comparación con las ganancias anuales de hasta 1.000 dólares por hectárea de los cultivos de arroz, y fue rechazada por todos los aldeanos.

9 Para más información sobre las obligaciones de los Estados, consultar: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación General N° 12*, Art. 11, Ginebra, 1999, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcbe12>

El papel de los donantes

La Ley Nacional de Tierras fue redactada en el año 2001. Entre 2002 y 2009, múltiples donantes respaldaron su implementación a través del Proyecto de Gestión y Administración de la Tierra (LMAP por su sigla en inglés).¹⁰ A pesar de que la reducción de los conflictos por la tierra fue establecida como objetivo principal del proyecto, su número ha aumentado, por lo que la sociedad civil a nivel nacional e internacional ha puesto en tela de juicio las actividades realizadas por los donantes.¹¹ Un ejemplo es el controvertido proceso de emisión de títulos de tierras privados, respaldado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ por su sigla en alemán).

Aparte de los evidentes problemas derivados de dicho proceso en un contexto económico como el de Camboya,¹³ donde un enorme número de inversionistas ambicionan adquirir tierras, también se ha observado que el mismo excluye activamente a los grupos más vulnerables de la población mediante un sencillo mecanismo. Siempre que la propiedad o el uso de la tierra están en disputa o su “estado es incierto”¹³, no se otorgan títulos a los habitantes locales. Además, hasta el momento no se han emitido títulos para las comunidades indígenas¹⁴ ni se ha llevado a cabo un proceso para evaluar el impacto del proceso de expedición de títulos sobre los grupos vulnerables. Por consiguiente, al impedir que éstos puedan obtener títulos de tierra, se invierte el enfoque de los derechos humanos: la prioridad central de este proceso debería ser mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra de las comunidades locales.

Conclusiones y recomendaciones

Los conflictos por la tierra son habituales en Camboya. El Gobierno, responsable de la asignación de las ELC, argumenta que estas concesiones y las sucesivas inversiones fomentarán el desarrollo y por consiguiente beneficiarán a la población – especialmente a las comunidades rurales – al crear puestos de trabajo mejor remunerados e infraestructura. Sin embargo, esto no se corresponde en absoluto con los hallazgos de la misión de investigación.

Todas las comunidades visitadas que se vieron afectadas por las ELC y ZEE han sido víctimas de la nefasta pérdida de acceso a los recursos naturales, como las tierras agrícolas, los bosques y las zonas de pesca. Atemorizadas a raíz de los acontecimientos que tuvieron lugar en la comuna de Omlaing, muchas comunidades rurales perciben ahora cualquier proyecto de infraestructura, como por ejemplo el saneamiento de una carretera, como un conflicto por la tierra. Un activista declaró: “Con la carretera llegaron las grandes maquinarias de la compañía. Ahora sentimos temor cada vez que oímos la palabra [desarrollo]”.

En vista de la iniciativa actual sobre la “inversión agrícola responsable” promovida por el Banco Mundial y los países del G-8, los casos en Camboya ponen claramente de manifiesto que un código de conducta voluntario no es una respuesta adecuada de la comunidad internacional al fenómeno actual del acaparamiento de tierras.¹⁵ Dado que ni el Gobierno ni las compañías involucradas respetan los derechos vigentes de los habitantes locales establecidos tanto en la Ley Nacional de Tierras como en el derecho internacional de los derechos humanos, es poco probable que vayan a seguir un código de conducta voluntario. Además, si manifiestan algún tipo de interés en tales procedimientos, es únicamente para desviar la atención pública de sus obligaciones vinculantes de derechos humanos.

10 Banco Mundial, *LMAP Project Appraisal Document*, 2002.

11 *Ibid.*, p. 2

12 Este proceso generalmente provoca que un mayor número de personas pobres y los grupos vulnerables pierdan sus tierras debido a la venta forzosa y la emigración a los barrios pobres urbanos.

13 El documento de referencia, el documento de evaluación del proyecto y el programa de múltiples donantes LMAP, utilizan los términos “áreas donde es probable que haya disputas” y “áreas de estado incierto”. Para más información sobre el acceso a los títulos, ver: BABSEA, COHRE, JRS, *Untitled: Tenure Insecurity and Inequality in the Cambodian Land Sector*, 2009, disponible en inglés en: <http://www.cohre.org/store/attachments/090930%20UNTITLED%20-%20Tenure%20Insecurity%20and%20Inequality%20in%20the%20Cambodian%20Land%20Sector.pdf>

14 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha señalado esto con preocupación en 2009 en sus observaciones finales: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.KHM.CO.1_sp.pdf

15 Para más información sobre la iniciativa de la “inversión agrícola responsable”, ver: Borrás, F., *From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a “Code of Conduct” for Land-grabbing*, 2010, disponible en inglés en: http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/c4d/Yale-April-2010-Borrás_Franco-CoC-paper1.pdf.

HAMBRE Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Introducción

Colombia está atravesando una grave crisis alimentaria. Ésta no sólo se traduce en escandalosas cifras de hambre, sino también en una mayor vulnerabilidad del sector rural frente a la desprotección por parte del Gobierno. La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) tiene entre sus misiones empoderar a los titulares de derechos en Colombia, para que puedan darle seguimiento al nivel de garantía del derecho a la alimentación y alertar a las autoridades sobre las deficiencias en la política pública. Su labor se centra especialmente en identificar las áreas en las que las políticas vigentes y sus repercusiones están en contradicción con las obligaciones internacionales de derechos humanos y el goce de los mismos.

El siguiente análisis se basa en una metodología diseñada por FIAN Internacional junto con expertos y profesionales, la cual se fundamenta a su vez en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Por consiguiente, el informe está estructurado según las diversas secciones de este instrumento.

Hechos y hallazgos

Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho

El prolongado conflicto armado ha incidido negativamente en la realización de los derechos humanos de los colombianos y colombianas, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Entre estos últimos, el derecho a la alimentación es sin duda uno de los vulnerados con más frecuencia y gravedad.

Si bien la Constitución Política de Colombia contiene artículos específicos relacionados con el derecho a una alimentación adecuada, aún son exiguos los avances en términos de los cambios estructurales, económicos y de política necesarios para garantizar la realización plena y justiciabilidad de dicho derecho. En ese sentido, todavía se carece de una normativa amplia, explícita e inequívoca para guiar al Estado en la ejecución de su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación.

Estrategias

La actual Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015 (PSAN) dista ampliamente de ser consecuente con una perspectiva de derechos humanos. Así, por ejemplo, nada se menciona de las obligaciones del Estado o de los mecanismos a los que podrían recurrir los ciudadanos cuando éste no respeta o protege adecuadamente el derecho a la alimentación. Además, tampoco se ha establecido el marco legal y presupuestario necesario para implementar la política. Las iniciativas y los programas agenciados por el Estado suelen ser de tipo asistencialista, focalizados e inconstantes, y su impacto no es monitoreado ni evaluado. Tampoco se han instituido mecanismos adecuados para la participación ciudadana y el control social. Sin duda, la inexistencia de una política pública coherente con la defensa del derecho a la alimentación refleja el poco compromiso estatal hacia el mismo.

¹ El presente artículo es un resumen del siguiente informe: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), *Hambre y Vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia: Segundo Informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia*, Bogotá, marzo de 2010. En la elaboración del informe se contó con el apoyo metodológico y de investigación de diversas organizaciones colaboradoras. El informe completo (en español) y el resumen ejecutivo (en español e inglés) están disponibles en el CD adjunto y en: www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-1/pdf (informe completo); y <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia/pdf> (resumen ejecutivo).

Sistemas de mercado

Los más recientes planes de desarrollo gubernamentales pusieron en marcha la estrategia conocida como “El manejo social del campo”, la cual fomenta cadenas productivas orientadas hacia la exportación, la consolidación de acuerdos regionales de competitividad, la promoción de proyectos empresariales rurales, y la ampliación y recuperación de zonas de cultivo para algunos productos considerados de importancia económica. En conjunto, la iniciativa pretende fortalecer las posibilidades competitivas del país y de algunas de sus regiones en el mercado internacional. Sin embargo, ha implicado necesariamente una desprotección del sector rural tradicional y creado una mayor dependencia de las importaciones de alimentos estratégicos.

Algunas medidas gubernamentales, justificadas por razones de “salud pública”, prohibieron la comercialización y distribución de determinados alimentos, como por ejemplo la leche de cantina y los pollos de engorde, que por su bajo costo y riqueza nutricional eran fundamentales en las dietas de los colombianos y colombianas de más bajos recursos. Además, constituían importantes fuentes de trabajo y acceso económico para muchas personas de las zonas rurales.

Así las cosas, las recientes reestructuraciones en el mercado interno limitan las posibilidades productivas y de intercambio de las familias rurales y reducen el acceso alimentario tanto de la población rural pobre como de la urbana.

Partes interesadas

Debido a la falta de compromiso estatal con los derechos humanos, en Colombia existe una muy pobre articulación entre los actores interesados para construir una estrategia común favorable al derecho a la alimentación. Dado que se carece de verdaderos mecanismos democráticos de consulta para el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas relacionadas con este derecho, no se toman en cuenta las propuestas de los actores sociales. En consecuencia, las leyes y demás normativas relacionadas con el tema alimentario son impuestas sin un proceso de diálogo constructivo previo, basándose además en información sesgada e ignorando los reparos y sugerencias de la sociedad civil.

Acceso a recursos y bienes

Las comunidades rurales dependen, entre otros, del acceso a cuatro tipos de recursos para su sostenibilidad como productores de alimentos: los ingresos, la tierra, el crédito y los recursos genéticos. Colombia presenta una gran desigualdad en los ingresos económicos: el 20% de la población más rica concentra el 62,7% del ingreso, mientras que el 20% más pobre apenas reúne el 2,5% del ingreso total. En consecuencia, una gran parte de la población colombiana no tiene acceso a los bienes y servicios suficientes para llevar una vida digna.

El índice Gini de la concentración de la tierra es de 0,85, lo que se traduce por ejemplo en que apenas el 0,06% de los propietarios son dueños del 53,5% del área predial rural. Esta elevadísima concentración de la propiedad de la tierra incide negativamente en las posibilidades productivas de la pequeña economía rural y en el acceso a bienes productivos. Además, las líneas crediticias para el sector rural priorizan aquellos ámbitos vinculados con la apuesta agroexportadora del Gobierno y fomentan proyectos productivos ajenos a las necesidades alimentarias del país.

El Estado colombiano no protege los conocimientos tradicionales de las comunidades rurales ni sus derechos inalienables relativos al acceso y el uso de los recursos. Por el contrario, persigue una estrategia extractiva orientada a obtener réditos económicos a corto plazo y ha sido renuente a adoptar fuertes medidas para el control del uso, siembra, venta y comercialización de productos transgénicos. En consecuencia, la población tradicional responsable de la producción interna de alimentos se enfrenta a obstáculos cada vez mayores para acceder y controlar autónomamente los recursos necesarios para su actividad productiva.

Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor

La implementación de la normatividad existente para la protección del consumidor de alimentos es muy deficiente e incluso permisiva frente a amenazas como la importación y consumo de alimentos transgénicos. Además, el Estado pone en práctica medidas orientadas a regular la producción y comercialización de los productos alimenticios en el marco de las reglas del mercado, en lugar de proteger a los consumidores.

En 1998, el Gobierno adoptó el Codex Alimentarius, el cual obliga a las autoridades a garantizar una mayor vigilancia sobre la calidad nutricional, inocuidad y procedencia de los alimentos. Sin embargo, la industria publicitaria y otros grupos económicos promocionan el consumo de productos de calidad nutricional dudosa o que atentan contra la aceptabilidad cultural.

Nutrición

La realidad nutricional de la población colombiana es realmente lamentable: al menos el 41% de los hogares se encuentran en inseguridad alimentaria. Las cifras recientes han puesto de relieve que la situación de hambre y desnutrición es aún más grave entre los grupos vulnerables. La inseguridad alimentaria afecta al 58,3% de los hogares de las zonas rurales y al 51,9% de las familias desplazadas, una cifra que se eleva a 67,4% en el caso de los desplazados de origen indígena.

Estudios recientes afirman que entre 15.000 y 40.000 personas fallecen cada año como consecuencia directa o indirecta del hambre en Colombia. Por otro lado, el 45% de las mujeres en edad gestacional y el 33% de los menores de cinco años padecen anemia. A pesar de estas evidencias, el Estado colombiano se niega a admitir que se encuentra en una crisis alimentaria y, por supuesto, a adoptar las políticas públicas necesarias para garantizar la plena realización del derecho a la alimentación de los millones de personas afectadas.

Educación y sensibilización

No existen políticas concretas para concienciar a la población sobre los derechos económicos, sociales y culturales en general, y tampoco se ha avanzado en la promoción del derecho a la alimentación. Esto obra como un obstáculo tanto para la aprehensión de los derechos por parte de la sociedad civil como para la incorporación de los conocimientos y responsabilidades de los funcionarios públicos.

Apoyo a los grupos vulnerables

Los grupos vulnerables, como las poblaciones indígenas, afrodescendientes, raizales y desplazadas, no sólo son víctimas de crecientes restricciones a su derecho a la alimentación, sino que también sufren las consecuencias derivadas del conflicto interno, la apropiación de sus territorios y el abandono estatal. A pesar de que el artículo 13 de la Constitución invoca la protección del Estado para las personas en “circunstancia de debilidad manifiesta”, el Gobierno se ha negado a adoptar estrategias de protección y promoción de los derechos de estas poblaciones. Además, las autoridades estatales encargadas de cumplir los fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional relativos a las obligaciones del Estado no siempre los acatan con la debida presteza y responsabilidad.

Catástrofes naturales y provocadas por el hombre

El Estado colombiano ha mejorado su capacidad de reacción frente a las catástrofes naturales y ahora incluye un componente de ayuda alimentaria para su atención. Sin embargo, no existe ninguna estrategia de acción para hacer frente a emergencias provocadas por el hombre, muchas de las cuales tienen como causante al Estado mismo, como por ejemplo la imposición de bloqueos alimentarios, la desprotección de la población desplazada y la vulneración del derecho a la tierra y los recursos naturales de las comunidades rurales.

Vigilancia, indicadores y puntos de referencia

El Estado colombiano carece de metas, indicadores y sistemas de vigilancia fiables y específicos para el seguimiento del nivel de realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se encarga de monitorear el estado nutricional de la población colombiana. Su “Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia” de 2005, que se repetirá en el corriente año, es un referente muy importante a la hora de valorar la realidad nutricional del país.

Conclusiones y recomendaciones

El derecho a la alimentación no sólo implica satisfacer necesidades nutricionales, sino que también abarca el proceso completo de producción, transformación y distribución de alimentos e incluye dimensiones culturales, sociales y medioambientales. Por consiguiente, estos aspectos deben ser explorados con mayor detenimiento al realizar análisis sobre el nivel de garantía del derecho a la alimentación. El informe también resalta la importancia de asegurar que la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria dejen de ser fríos conceptos, para convertirse en principios de lucha de los movimientos sociales e, incluso, escalas de la realización social del derecho a la alimentación.

El informe completo de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia fue presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) el 3 de mayo de 2010 en Ginebra. En respuesta al mismo, el CDESC adoptó diversas observaciones finales, particularmente relevantes para el derecho a la alimentación. Por ejemplo, recomendó al Estado colombiano que “ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores; y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos.” (párr. 22). También instó al Gobierno a adoptar “una política alimentaria nacional efectiva para combatir el hambre y la malnutrición, en particular entre los niños, las mujeres, los desplazados internos y las personas que viven en las zonas rurales.” (párr. 21) Con respecto a la participación social, el CDESC recomendó al Estado “que, con la consulta y participación de los pueblos indígenas y afrocolombianos, adopte una ley que establezca claramente el derecho al consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como con las decisiones pertinentes de la Corte Constitucional.” (párr. 9) Además, el Comité exhortó al Gobierno colombiano a que “adopte medidas efectivas a fin de que en todos los acuerdos de libre comercio y en todos los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales se tengan en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales, y que elabore políticas eficaces para proteger los derechos de la población contra los efectos perjudiciales de esos acuerdos, en particular para los grupos marginados y desfavorecidos.” (párr. 10)²

Este proceso pone de manifiesto el importante papel que un informe nacional basado en un estudio de campo puede desempeñar a nivel internacional como una herramienta de promoción y defensa de los derechos humanos. Alentada por este gran logro y el respaldo del CDESC, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo iniciará ahora el seguimiento de la implementación de estas recomendaciones por parte del Estado colombiano.

² Todas las observaciones finales del CDESC relativas al informe sobre Colombia están disponibles en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/428/54/PDF/G1042854.pdf?OpenElement>

LA CRISIS ECONÓMICA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Introducción

Los diversos informes sobre la crisis en España vienen alertando sobre los graves desequilibrios de nuestra economía. Entre los varios datos citados, es la fuerte destrucción de puestos de trabajo la que expresa con mayor dureza la profundidad y el alcance de la crisis. El índice de desempleo ha aumentado por tercer año consecutivo elevándose al 19,1% en el mes de marzo de 2010, nivel histórico que supone el doble de la media europea y el nivel más alto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).²

La actual crisis ha puesto en evidencia los problemas sistémicos del modelo socioeconómico español, que tiene raíces más profundas que la crisis financiera global y la explosión de la burbuja inmobiliaria. De hecho, durante los años del llamado “milagro económico español”, la tasa de pobreza se mantuvo invariable en torno al 20% (siendo así la segunda más alta entre los países de la Unión Europea – UE),³ lo que demuestra que la pobreza es un problema estructural en España.⁴ Con la crisis, la tasa de pobreza está aumentando y las demandas de ayuda se están disparando, con una variación tanto en el tipo de ayuda requerida como en el perfil de personas necesitadas (“nuevos pobres”). Actualmente la demanda más extensa e intensa consiste en la solicitud de ayuda para alimentación, seguido de ayudas para afrontar el pago de la vivienda (los hogares pobres destinan un 84,2% de sus ingresos a este fin). En cuanto al perfil de las personas, si antes de la crisis los usuarios de entidades de asistencia eran en su gran mayoría inmigrantes, pensionistas o personas en riesgo de exclusión social, ahora son familias enteras de clase media que han dejado de percibir al menos uno de los sueldos del núcleo familiar.

Hechos y hallazgos

Las entidades que en nuestro país prestan ayuda alimentaria son principalmente tres: Federación Española de Bancos de Alimentos, Cáritas y Cruz Roja. Se trata de entidades sin ánimo de lucro que distribuyen alimentos a través de organizaciones sociales y religiosas, basadas en el voluntariado. Gestionan tanto fondos privados como públicos (fundamentalmente del Plan de ayuda a las personas más necesitadas del Fondo Español de Garantía Agraria). Estas entidades, que en 2008 cifraban en más de un millón y medio las personas que sufrían hambre en España,⁵ han advertido que la demanda de alimentos por causa de la crisis aumentó en un 50% en 2009.⁶

Las insuficientes capacidades y recursos de las administraciones públicas para hacer frente a la atención de necesidades básicas en la actual situación de emergencia y los dilatados plazos de tramitación de las prestaciones sociales existentes, llevan a las personas en situación de necesidad a acudir a las organizaciones

1 El presente artículo fue elaborado por Rica García, quien trabaja desde el año 1993 en cooperación internacional con países de América del Sur. Es la responsable de programas sobre el derecho a la alimentación y soberanía alimentaria en el Observatorio de Derechos Humanos. Éste es una plataforma formada por doce organizaciones de derechos humanos y cooperación que fue creada en 1998 con el objetivo de promover la justicia social a través de una visión integral de los derechos humanos. Es miembro de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) y de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), además de participar en redes y campañas nacionales.

2 OCDE, *Economic Outlook No. 87*, 26 de mayo de 2010, ver: http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_33733_20347538_1_1_1_1,00.html

3 Comisión Europea, *Informe conjunto de 2007 sobre protección social e inclusión social*, 12 de septiembre de 2007, disponible en inglés en: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/joint_report_en.pdf

4 Fundación FOESSA, “Desigualdad, pobreza y privación” en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, 2008, disponible en: http://www.foessa.org/Componentes/ficheros/file_view.php?MTAxNDA%3D

5 *Ibid.*, pág. 60 (indicador 23 “Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora”: 2,6% de la población).

6 Cáritas, *La respuesta de Cáritas ante la crisis: Impacto, diagnóstico y propuestas*, junio de 2009, disponible en:

http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTI4MTC%3D, y Federación Española de Bancos de Alimentos, www.fesbal.org

sociales. Dichas organizaciones ven mermadas sus capacidades de respuesta en tiempos de crisis. Esta situación constata el grave déficit de protección social, responsabilidad del Estado, causado por la falta de respuesta de los servicios públicos ante situaciones de emergencia. El papel de las organizaciones sociales como Cáritas debe ser complementario al trabajo de los servicios sociales públicos, y en ningún caso puede ser sustitutivo de las obligaciones estatales.⁷

La medida más urgente es una profunda reforma del sistema de protección social, orientada a dar una respuesta inmediata a la emergencia social generada por la crisis. Por otro lado, serán necesarias políticas estructurales que cambien el actual modelo productivo y económico del país. Desde la entrada de España en la UE en 1986, las estructuras sectoriales del empleo y del producto interno bruto (PIB) han cambiado sustancialmente. Durante el período de 1985 a 2005, el empleo en el sector servicios aumentó 15 puntos porcentuales en el total de la ocupación y 5 puntos en el sector de la construcción. Sin embargo, el empleo agrícola cayó fuertemente del 18% al 5%, mientras que la ocupación en el sector industrial se redujo del 25% al 17%. La misma tendencia se refleja en la evolución de la participación de dichos sectores en el PIB: los servicios y la construcción aumentan, en contraposición a una reducción de la industria (del 28% al 18%) y la agricultura (del 6% al 3%).⁸ Este modelo ha convertido a España en el tercer país con mayor déficit comercial, después de los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Por tanto, no es extraño que la actual crisis social y alimentaria venga de la mano de la mayor crisis conocida por el sector agrario español. Desde 1975 la población agraria activa ha caído del 25% al 4% de la población actual, lo cual representa una pérdida de más de un millón y medio de empleos. En los países del Sur la vulneración del derecho a la alimentación en gran parte está directamente vinculada con el desmantelamiento de la agricultura familiar. En los países del Norte esta misma relación no pareciera ser tan evidente. Pero con el fuerte deterioro de la economía española, la destrucción de empleo rural y la alta vulnerabilidad del sistema agroalimentario están afectando críticamente la realización del derecho a la alimentación y el disfrute de otros derechos humanos. Además del abandono de la actividad agraria, la falta de sostenibilidad del actual sistema agroindustrial español se pone de manifiesto en su dependencia de insumos externos, sus altos costes energéticos y ambientales, su vulnerabilidad ante ataques especulativos en los mercados y el encarecimiento de los alimentos al consumidor.

Esta situación es el resultado de los cambios operados por la Política Agrícola Común (PAC) durante los últimos 25 años, que progresivamente han desmantelado los mecanismos de regulación del mercado interior europeo y aumentado la apertura comercial a los productos de países terceros. El resultado es un sector estratégico, como es el agroalimentario, expuesto a importaciones masivas sin control de calidad y seguridad alimentaria, y una gran volatilidad en precios y costes. Si los objetivos iniciales que guiaron la PAC hasta los años ochenta fueron incrementar la productividad agraria, estabilizar los mercados, garantizar el suministro estable de alimentos a precios asequibles y asegurar un nivel de vida equitativo a la población agraria, las reformas posteriores han supuesto su abandono por el cambio progresivo de orientación hacia el mercado. A este respecto, cabe mencionar especialmente la reforma acometida en el año 2003, la cual transformó el sector en función de los intereses de la gran distribución alimentaria y la agroindustria.

Las prácticas oligopolísticas ya fueron denunciadas en el Parlamento Europeo en marzo de 2009, cuando también se exigió que se tomaran medidas para combatir la especulación financiera en la cadena alimentaria.⁹ La concentración de las grandes superficies comerciales aumentó fuertemente en los últimos años,

7 Cáritas, *op. cit.*

8 Miró i Ardèvol, Josep (director), *Crecimiento económico, desigualdad social y crisis*, Instituto de Estudios del Capital Social (INCAS), febrero de 2008.

9 Parlamento Europeo, "El PE pide poner freno a la especulación en la cadena alimentaria" [Nota de prensa], 26 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090325IPR52632+0+DOC+XML+V0//ES>

conjuntamente con las conductas colusivas¹⁰ derivadas de su posición dominante en el mercado español. En consecuencia, el diferencial de precios del campo a la mesa se elevó al 490%¹¹ en 2009. Uno de los mecanismos fuertes de regulación que prácticamente han sido eliminados en su aplicación es la intervención para el mantenimiento de reservas públicas alimentarias previsto en el Programa de Ayuda Alimentaria de la PAC. El objetivo de estabilizar los mercados agrícolas internos mediante la utilización de las reservas alimentarias comunitarias ha sido relegado en los últimos años, lo que se refleja en la reducción de las existencias públicas de intervención y en la consiguiente adquisición de la mayor parte de los alimentos a través de compras en el mercado libre (el 85% en 2008).¹²

La política seguida en materia de organismos genéticamente modificados (OGM) es otro de los ámbitos de creciente preocupación y oposición social. El Estado español es el único Estado miembro de la UE que cultiva transgénicos a gran escala. Organizaciones de agricultores, ecologistas y de consumidores han denunciado los impactos socioeconómicos que están ocasionando los transgénicos¹³ y señalado de forma reiterada el incumplimiento del Gobierno en materia de derecho a la información ambiental¹⁴ así como del principio de precaución frente a los riesgos de los alimentos modificados. Mientras el Gobierno responde con total indiferencia a las denuncias y movilizaciones de estos sectores, se ofrecen cada vez más evidencias sobre la influencia directa que tiene la industria de la biotecnología en los órganos de decisión del Gobierno, como muestra el informe “Las Malas Compañías: ¿Quién decide la política del Gobierno sobre transgénicos?”.¹⁵

Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, la situación descrita deja entrever que la dependencia estructural del actual modelo agroalimentario español generará cada vez mayores crisis alimentarias y de precios. Frente a ello, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos exigen que el Estado español aborde con decisión políticas estructurales que transformen dicho modelo. Específicamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU establece en su Observación General No. 12 la base jurídica de obligado cumplimiento para el desarrollo de políticas y legislación que respeten, protejan y realicen el derecho a una alimentación adecuada. En esa dirección, es inevitable abordar cuanto antes una profunda reforma del sector que establezca mecanismos de regulación del mercado y promueva un modelo social y sostenible de agricultura, priorizando la producción agroecológica y el desarrollo de los mercados locales.

10 Se entiende por “conductas colusivas” los pactos y las acciones paralelas que restringen la competencia, con sus consecuentes efectos perjudiciales para productores y consumidores. Dichas conductas están descritas en el siguiente informe, que determina que las mismas constituyen abusos prohibidos por el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC) y/o acuerdos anticompetitivos contrarios al artículo 1 de dicha Ley: Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia, *La distribución de bienes de consumo diario: competencia, oligopolio y colusión táctica*, abril de 2009, disponible en:

http://www.ogasan.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/imformes_mercados/es_infomerc/adjuntos/090420%20DISTRIBUCION%20COMERCIAL%2020%20ABRIL%202009%20FINAL.pdf

11 Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), Unión de Consumidores de España (UCE) y Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), *Balance 2009 Índice de precios en origen y destino de los alimentos (IPOD)*, disponible en: www.coag.org/index.php?s=2&id=7ba0e8d30e4add7ccc8e402df8acf93

12 Tribunal de Cuentas Europeo, *Ayuda Alimentaria Comunitaria a las personas necesitadas: Evaluación de los objetivos, los medios y los métodos, Informe Especial n°6*, 2009, disponible en: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/rs6_/rs6_es.pdf

13 Amigos de la Tierra, CECU, COAG, Ecologistas en Acción y Greenpeace, *Implicaciones socio-económicas de la introducción de OMGs en el mercado para su cultivo* [presentado en el Parlamento Europeo el 24 de marzo de 2010], marzo de 2009, disponible en: www.coag.org/rep_ficheros_web/6cb3c46ad43fe6b7c8aea5ed07637d75.pdf

14 Derecho a la información sobre el medio ambiente recogido en la *Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convenio de Aarhus)*, adoptada el 25 de junio de 1998 y ratificada por España el 29 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>

15 Amigos de la Tierra, *Las Malas Compañías: ¿Quién decide la política del Gobierno sobre transgénicos?*, 2009, disponible en: http://www.tierra.org/spip/IMG/pdf/Las_malas_companias_II.pdf

INFORME DE LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Introducción

A pesar del marcado desarrollo legal del derecho humano a una alimentación adecuada y de la amplia estructura institucional del Estado, Guatemala no sólo presenta la tasa de desnutrición más alta de Latinoamérica sino también una de las más alarmantes a nivel mundial. Ante la grave situación de hambre y pobreza en el país, diversos actores del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional siguen buscando caminos hacia una paz sin hambre y una democracia que se base en el pleno respeto de todos los derechos humanos.

La misión internacional de verificación llevada a cabo en 2009 se propuso como objetivo documentar y hacer visibles las violaciones del derecho a la alimentación y otros derechos relacionados en Guatemala, así como también las amenazas, los ataques y los actos de hostigamiento contra los defensores y defensoras de derechos humanos. Durante su estadía, visitó, estudió y documentó doce casos de violaciones del derecho a la alimentación, de los cuales la mayoría fueron provocados por la creciente presión ejercida sobre las comunidades rurales – en especial los pueblos indígenas, las mujeres rurales y las comunidades campesinas – para despojarles de sus tierras a fin de explotar los recursos naturales locales. Esta presión también incide directamente en el goce de sus derechos al agua, a la tierra y al territorio. Además, los miembros de la misión prestaron especial atención a la creciente criminalización de los hombres y mujeres que luchan para defender los derechos humanos en Guatemala.

Hechos y hallazgos

La respuesta del Estado a la crisis alimentaria

Guatemala posee el porcentaje más elevado de niños con desnutrición crónica en América Latina, y el 15% de la población total está en riesgo de inseguridad alimentaria. El hambre afecta particularmente a las poblaciones rurales e indígenas, de las cuales más del 80% padece desnutrición crónica.

Cuando se realizó la misión de verificación, el país estaba atravesando una grave emergencia alimentaria que llevó al Gobierno a declarar el “estado de calamidad pública”. Según la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), la cifra de comunidades vulnerables aumentó de 1.901 a 4.059 entre mayo y agosto de 2009. La principal causa de este incremento fueron las masivas pérdidas en la producción de alimentos provocadas por eventos climáticos adversos, como la sequía y los deslizamientos de laderas. Otro factor determinante es el nuevo salario mínimo aprobado en 2009, que está muy por debajo de los costos de la canasta básica alimentaria y la canasta básica vital para una familia guatemalteca promedio.

El Gobierno inició diversos programas para hacer frente a la emergencia alimentaria. En primer lugar, se estableció una Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria con el objetivo de viabilizar las acciones a corto y mediano plazo y servir de enlace entre el Gobierno y la comunidad internacional. Por otro lado, se distribuyeron “bolsas solidarias rurales”² a las comunidades en alto riesgo de inseguridad alimentaria en la

¹ El presente artículo es un resumen del siguiente informe de la misión internacional de verificación, que fue llevada a cabo en Guatemala en noviembre de 2009 por una amplia coalición de organizaciones internacionales: FIAN Internacional, La Vía Campesina, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA), Coalición de Agencias Católicas para el Desarrollo (CIDSE), Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (FIDH-OMCT), *El Derecho a la Alimentación en Guatemala: Informe Final de la Misión Internacional de Verificación*, Guatemala, marzo de 2010. La misión de verificación también contó con el apoyo de la Asociación de las Agencias de Desarrollo ligadas al Concejo Mundial de Iglesias (APRODEV), especialmente de Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y Ayuda de las Iglesias Protestantes de Suiza (HEKS). El informe completo está disponible en español e inglés en el CD adjunto e en: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/el-derecho-a-la-alimentacion-en-guatemala/pdf>.

² Una bolsa solidaria rural contiene los siguientes alimentos: 20 lbs de maíz, 10 lbs de frijol, 10 lbs de harina fortificada, 2 botellas de 900 ml de aceite, 2 latas de 800 g de pollo, 10 lbs de azúcar y 10 lbs de arroz.

zona del corredor seco, donde el Ministerio de Salud Pública y de Asistencia Social (MSPAS) también habilitó 43 centros de tratamiento y rehabilitación para niños desnutridos.

En septiembre de 2009, el Gobierno solicitó ayuda a la comunidad internacional para atender a la emergencia alimentaria. Los insumos requeridos contemplan medicamentos, instrumentos para medidas antropométricas, micronutrientes y alimentos para niños que sufren desnutrición. También solicitó el envío de personal (en los campos de la salud, la educación y la movilización social), medios para combatir el dengue y los deslizamientos de laderas, e insumos para mejorar la producción y el almacenamiento de alimentos.

Según el Gobierno, los principales desafíos para la seguridad alimentaria en el futuro se enfocan en la recuperación de los niños y niñas que padecen desnutrición aguda, así como en la entrega de alimentos a las familias en situación de inseguridad alimentaria.

Las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación

Los desalojos forzosos de comunidades campesinas e indígenas, la expansión de la producción de agrocombustibles y los megaproyectos promovidos por el Gobierno, casos que fueron verificados por la misión internacional, indican que el Estado guatemalteco no está cumpliendo su obligación de respetar el derecho a la alimentación.

Asimismo, en vista de los numerosos casos de violaciones de los derechos laborales en fincas y empresas privadas expuestos en el informe de la misión, y de la clara falta de protección de los derechos ancestrales de las comunidades indígenas, parece evidente que el Estado también está incumpliendo su obligación de proteger el derecho a la alimentación. Por otro lado, cabe señalar que el Gobierno reforzó la provisión de alimentos y la transferencia de recursos financieros a las familias más necesitadas para la adquisición de productos alimenticios. Sin embargo, en vista del problema general de desnutrición aguda y crónica, especialmente de menores y mujeres, la respuesta gubernamental no es suficiente. Es imprescindible que los principios de derechos humanos guíen la provisión de asistencia alimentaria: se debe garantizar la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre la alimentación adecuada y aplicar el principio de la transparencia.

La obligación de realizar progresivamente el derecho a la alimentación requiere actualmente acciones gubernamentales y legislativas contundentes en por lo menos tres áreas: el desarrollo rural, las políticas agrarias y el salario mínimo.

La situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos

A pesar del amplio marco institucional y legal para la protección de los derechos humanos y sus defensores y defensoras, la situación de estos últimos es extremadamente crítica. Los(as) líderes y activistas populares, sindicales, indígenas y campesinos(as), así como otros promotores(as) y defensores(as) de derechos humanos, son víctimas de reiterados y sistemáticos ataques y actos de criminalización, especialmente quienes denuncian y luchan contra la impunidad. Las acciones más empleadas para atacar a los defensores y defensoras de derechos humanos consisten en amenazas escritas o telefónicas, detenciones arbitrarias o ilegales, y asesinatos e intentos de asesinato.

Los numerosos conflictos por la propiedad de la tierra y la explotación abusiva de los recursos por parte de empresas multinacionales originan movilizaciones sociales, las cuales son sometidas a un nivel cada vez mayor de criminalización y represión por parte de agentes privados y estatales. Debido al enorme poder e influencia que las compañías y la policía tienen sobre el sistema judicial, en la gran mayoría de los casos no se investigan las violaciones de los derechos humanos. Asimismo, no existe prácticamente la voluntad institucional para apoyar la labor de sus defensores y defensoras.

A pesar de todo, la sociedad civil continúa luchando. Una de sus iniciativas más importantes fue la creación de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUGUA), la cual cumple una función de monitoreo, protección y acompañamiento para la seguridad de los hombres y mujeres que luchan para defender los derechos humanos en el país.

Metodología

Los doce casos analizados por la misión de verificación fueron seleccionados según los siguientes criterios: debían ser monitoreados y acompañados por organizaciones nacionales y ser casos ilustrativos de la violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) – en especial del derecho a la alimentación – de las poblaciones indígenas, campesinas y rurales. La mayoría de las violaciones de derechos se atribuyen a la privación del acceso al agua, la falta de alimentación adecuada, la vulneración de los derechos laborales y sindicales, la voraz expansión de la producción de agrocombustibles y la masiva destrucción ecológica de la industria de extracción minera. La misión prestó especial atención a las amenazas, la criminalización, la judicialización intimidatoria y la violación del derecho a la integridad física y moral de los defensores y defensoras de los DESC. En el recuadro se presenta uno de los doce casos estudiados por la misión.

06 Las repercusiones de la expansión de la producción de agrocombustibles en Ocós y Coatepeque, Guatemala

Este caso refleja cómo los derechos a la alimentación, al agua y a la salud de 21 comunidades fueron afectados por el desvío, el aprovechamiento excesivo y la contaminación de los ríos Pacayá, Talpope, Mopa y Talticú, o cuenca baja del río Ocosito, en los municipios de Ocós (departamento de San Marcos) y Coatepeque (departamento de Quetzaltenango).

En el municipio de Ocós, los problemas comenzaron en 2005 cuando se construyeron bordas para proteger las plantaciones de banano y palma africana de la zona. En consecuencia, las comunidades locales comenzaron a experimentar con regularidad severas inundaciones de sus tierras y cultivos. Esta situación se vio agravada con la llegada del huracán Stan, que azotó el área ese mismo año. En los años siguientes, los agricultores sólo pudieron cosechar una en lugar de dos veces por año, ya que las inundaciones destruyeron la segunda cosecha. Las comunidades sostienen que la principal causa del problema son las altas bordas, las cuales facilitan las inundaciones río abajo e impiden que el agua descansa en las áreas bajas del río Pacayá en épocas de copiosas lluvias. Estas inundaciones han causado daños millonarios a las comunidades, por los cuales hasta el momento no han recibido ningún tipo de compensación. Además, viven en una situación de riesgo permanente, en particular en caso de una nueva tormenta tropical, que podría resultar en una catástrofe humana. De hecho, en mayo de 2010, seis meses después de la visita de la misión, la tormenta tropical Agatha causó terribles daños a las comunidades, que perdieron casi la totalidad de sus cosechas.

En el municipio de Coatepeque, el establecimiento de vastas plantaciones de palma africana ha afectado gravemente el acceso al agua de las comunidades locales. Para la irrigación de las mismas, se hace un uso excesivo de los recursos hídricos y se han desviado los cursos de agua. Los habitantes informan que varios pozos se secaron y que es cada vez más difícil en el verano tener acceso a agua limpia para el consumo. Con indignación, observan cómo hay suficiente agua para las palmas, pero no para ellos.

Además, las comunidades de Ocós y Coatepeque están expuestas a un mismo problema: la contaminación de los ríos por el vertido de tóxicos y desechos de las plantaciones y los ingenios. Esta situación representa un grave riesgo para la salud de sus habitantes, que se bañan, lavan ropa y pescan en los ríos. La falta de agua y el alto grado de contaminación de la que pueden obtener afecta particularmente a las mujeres, quienes deben recorrer mayores distancias para recoger agua de los pozos, y entran en contacto directo con agua contaminada durante el lavado de la ropa de sus familias. Por consiguiente, estas circunstancias les generan una mayor carga de trabajo y afectan gravemente su salud.

Conclusiones y recomendaciones

La crisis alimentaria constituye una seria y persistente amenaza para el desarrollo del país y el bienestar de su población, en particular de las comunidades indígenas y campesinas. Con el apoyo de la cooperación internacional, la respuesta gubernamental a la crisis ha implicado inversiones públicas inéditas para combatir las consecuencias inmediatas de la desnutrición aguda. Sin embargo, las políticas del Estado no han contemplado ni implementado el marco más amplio del derecho a la alimentación, incumpliendo de este modo sus obligaciones de respetar, proteger y realizar dicho derecho.

Los casos de desalojos forzosos y la obstaculización del acceso a los recursos naturales a raíz de la expansión de la producción de agrocombustibles y los megaproyectos promovidos por el Gobierno, así como las violaciones de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras, ponen de relieve el fracaso del Estado de Guatemala de respetar y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos.

A fin de cumplir su obligación de realizar el derecho a la alimentación, el Gobierno debe implementar una política agraria y de desarrollo rural, incluyendo una reforma agraria integral. También el salario mínimo debe ser ajustado para cubrir las necesidades básicas de las familias. Asimismo, se deben implementar medidas para eliminar la discriminación de las mujeres, una realidad que fue observada con frecuencia por la misión de verificación.

El Estado tiene la obligación de utilizar el máximo de sus recursos disponibles para realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, por lo cual es indispensable que adopte una reforma fiscal que permita la movilización de recursos para tal fin. Ante el gran reto de combatir efectivamente las causas del hambre en Guatemala, se deben garantizar una mayor racionalización de los recursos, una mejor cooperación y coordinación interinstitucional entre los órganos del Estado, y la realización de esfuerzos conjuntos con la sociedad civil.

El aumento de la violencia y las amenazas contra líderes indígenas, comunitarios, campesinos y sindicalistas que promueven y defienden los derechos humanos, es sin duda motivo de profunda preocupación. El Gobierno carece de políticas claras para protegerlos y coordinar las medidas interinstitucionales a fin de investigar el hostigamiento, la intimidación y los ataques a individuos y organizaciones. En la gran mayoría de los casos, los autores de tales acciones no son castigados. Si bien los derechos humanos están consagrados en la Constitución, no existe la voluntad política necesaria para situar su realización por encima de determinados intereses privados. Las instituciones violan los derechos humanos con impunidad y la criminalidad está ganando terreno. Es imprescindible que se ponga fin a la criminalización y persecución de la protesta social y a los ataques contra los defensores y defensoras de los derechos humanos. Tanto los agentes gubernamentales como judiciales deben promover un mayor reconocimiento, aceptación, respeto y protección de dichas personas.

CONFLICTOS POR LA TIERRA EN ZONAS RURALES¹

Introducción

En 1998, tras la caída del régimen autoritario de Suharto y una larga lucha para lograr libertad verdadera, justicia social y recuperar derechos, la población indonesia tenía la esperanza de ver institucionalizadas sus aspiraciones. Sin embargo, no se produjo la consolidación de la democracia que el pueblo exigía. El nuevo Gobierno no consiguió proteger a los campesinos y campesinas, en especial en relación con sus derechos a la tierra. Hasta el día de hoy, aún se producen arrestos y encarcelamientos ilegales, así como actos violentos, contra agricultores pobres que decidieron volver a asentarse en tierras que les habían pertenecido durante generaciones antes de que grandes compañías de plantaciones se apoderaran de ellas. Teniendo en cuenta que el cultivo de la tierra es el principal medio de subsistencia de estos campesinos y campesinas, poner fin a la criminalización de los titulares de derechos y garantizar la justicia social para toda la población indonesia representa un enorme e importante desafío para el Programa Nacional de Reforma Agraria.

Hechos y hallazgos

El Programa Nacional de Reforma Agraria

El Programa Nacional de Reforma Agraria fue iniciado en 2006 con un noble objetivo: redistribuir la tierra a los campesinos y campesinas pobres, y fomentar la soberanía alimentaria. Sin embargo, rápidamente encontró resistencia por parte de otros sectores interesados en la tierra, como las industrias que impulsan las plantaciones, el negocio del agua y la silvicultura.

El Programa también sufrió las consecuencias de la falta de coherencia política. Así, por ejemplo, el Gobierno debería haber declarado oficialmente el fin de todas las disputas territoriales e instruido a las fuerzas de policía, el ejército y las instituciones gubernamentales responsables de la gestión de la tierra, para que detuvieran todos los conflictos sobre el terreno. Las autoridades, en cambio, postergaron continuamente la elaboración de una nueva ley de tierras en apoyo a la reforma agraria y actuaron con parcialidad favoreciendo al sector privado en casos de disputas sobre el uso de la tierra.

En este contexto, varios campesinos y campesinas a pequeña escala, grupos de mujeres y las comunidades afectadas tomaron diversas medidas para facilitar la ratificación e implementación de la reforma agraria. Entre otras actividades, establecieron un sistema participativo de monitoreo continuo y abogaron activamente por la resolución de los conflictos y el fin de la violencia en las áreas en disputa.

Marco legal

La Ley N° 18 sobre plantaciones, adoptada en 2004, ha sido utilizada como un instrumento para legalizar la apropiación de tierras de pequeños agricultores, privatizar sus recursos y perpetuar un sistema de gestión de la tierra arraigado en la época colonial. Este consiste en mantener al campesinado en un estado similar a la esclavitud, sin disponer de medios para poder reivindicar sus derechos.

En detrimento de la agricultura campesina a pequeña escala, la Ley favorece la creación de plantaciones comerciales otorgándoles a las grandes compañías los derechos exclusivos sobre el uso de la tierra. Además, al encomendarle a las fuerzas de policía la tarea de mantener la seguridad y el orden, esta Ley proporciona una base legal para la criminalización y el uso de la fuerza con el fin de presionar a las comunidades locales para

¹ Este artículo se basa en el siguiente documento, disponible en inglés en el CD adjunto: Bina Desa, *Observation Report on Rural Land Conflict*, Resumen Ejecutivo, Jakarta, Indonesia, 2010. Para acceder al informe completo, sólo disponible en idioma indonesio, por favor póngase en contacto con los autores: binadesa@indo.net.id; dwiastuti@binadesa.or.id.

que renuncien a sus tierras. La Ley N° 18 también legitima la imposición de multas y el encarcelamiento de las personas que reclaman tierras que forman parte de una plantación y, en repetidas ocasiones, los policías nacionales ejercen su poder más allá de lo establecido para su mandato en el derecho penal. En ese sentido, se han denunciado varios casos en los que agentes de policía ejecutaron allanamientos y arrestos ilícitos de campesinos, incumpliendo a la vez su obligación de proteger los derechos de los sospechosos, acusados y prisioneros. Además, ciertas investigaciones de campo han revelado la participación de unidades paramilitares en el uso de violencia contra campesinos y campesinas, sin que la policía nacional tomara medidas contra los culpables.

La Ley N° 18 sobre plantaciones va en contra de la Ley N° 5 de 1960 (Ley Agraria Básica), que establece un marco importante para la reforma agraria. Esta última Ley, entre otros, autoriza la supresión de los derechos de uso de la tierra si la misma es dejada en barbecho durante un periodo determinado de tiempo (artículo 34 [e]) o si el titular del derecho no solicita la prolongación de dicho derecho (artículo 34 [a]). En ambos casos, la tierra pasa automáticamente a ser propiedad del Estado. Estas disposiciones establecen una base legal sólida para que los campesinos y campesinas puedan cultivar tierras improductivas y, además, recomienda que los usuarios de la tierra tengan prioridad para obtener derechos legales sobre las mismas.

Cabe señalar que a pesar de las reiteradas peticiones de la sociedad civil, la Ley Agraria Básica todavía no ha sido puesta en marcha, ya que no se ha adoptado la legislación de aplicación pertinente. De igual modo, los reglamentos de ejecución vigentes incluso son contrarios a la Ley al favorecer los intereses del sector privado por encima de los del pueblo. Además, estos reglamentos se limitan a sectores específicos (las plantaciones, el agua, la silvicultura), mientras que en realidad debería haber una única legislación de aplicación que abarque todos los aspectos de una reforma agraria global.

El monitoreo participativo

El proceso de monitoreo participativo se centra en los intereses de las víctimas y en el mejoramiento de su conciencia y capacidad de respuesta. Entre sus actividades se encuentran las investigaciones de campo, la recolección y el procesamiento de información para elaborar informes, la realización de entrevistas con las personas involucradas, y el empoderamiento de las comunidades a través de una enseñanza crítica.

Los abogados del Comité de Derechos Humanos para la Justicia Social de Indonesia y la ONG Bina Desa llevaron a cabo este proceso entre octubre de 2008 y febrero de 2009. Juntos llegaron a la conclusión de que los principales detentores de obligaciones – incluidas la Secretaría Nacional de Asuntos Agrarios (BPN por su sigla en indonesio), la Policía Nacional y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia (conocida como Komnas HAM) – no han sido capaces de poner fin a la violencia y llegar a acuerdos en numerosos casos de disputas territoriales.

Los resultados de este estudio de monitoreo señalan igualmente que muchos de los conflictos por la tenencia de la tierra en áreas de plantaciones tienen su origen en la época colonial. En un momento dado, los agricultores locales decidieron reivindicar sus derechos y volvieron a ocupar y cultivar las tierras que les habían pertenecido durante generaciones y de las que habían sido expulsados. Antes de que se reasentaran en ellas, las tierras habían estado abandonadas o no habían figurado durante décadas en los registros del Estado. Recientemente, grandes compañías adquirieron las tierras para establecer plantaciones y volvieron a desalojar a los campesinos y campesinas de sus tierras ancestrales. Los actuales conflictos por la tierra, como se puede ver, son similares a los de épocas anteriores que el Estado no fue capaz de resolver.

El equipo de monitoreo denunció también episodios de violencia y violaciones de los derechos del campesinado en Java Occidental (Sumedang y Cianjur), Sumatra Septentrional (Langkat) y Célebes Central (Bohotokong). El presente artículo se centra en un conflicto de tierras en la aldea de Banjaran, situada en el distrito de Langkat, provincia de Sumatra Septentrional.

07 Conflicto por la tierra en Banjaran, Indonesia²

En junio de 1982, el Ministerio del Interior de Indonesia otorgó a PT. Buana Estate, una compañía de plantaciones, un título de tierra para cultivar 70,3 hectáreas ubicadas en Banjaran, distrito de Langkat, provincia de Sumatra Septentrional. Poco después, los campesinos y campesinas locales comenzaron a ser víctimas de acoso y violencia, muchas familias de la zona fueron obligadas a abandonar sus tierras, y varios agricultores fueron detenidos y encarcelados.

En 1986, PT. Buana Estate, sin disponer de una resolución judicial y con la ayuda del ejército, desalojó a todas las familias que aún residían en Banjaran y destruyó sus casas. Las tierras fueron convertidas en plantaciones de palma africana – y lo único que aún queda de la aldea de Banjaran es el cementerio donde reposan los restos de los antepasados de los campesinos y campesinas locales.

En el año 2000, el Gobernador del distrito de Langkat, junto con la oficina local de la Secretaría Nacional de Asuntos Agrarios, presentó una carta que reconocía los límites de la aldea de Banjaran y exigía la revisión de los derechos concesionales de PT. Buana Estate. Tras llevar a cabo este proceso, las autoridades competentes recomendaron redistribuir la tierra a los campesinos y campesinas. Sin embargo, no se tomaron medidas en ese sentido. Así las cosas, los afectados comenzaron a reclamar sus tierras y acudieron a los organismos pertinentes del distrito y la provincia para defender su causa, pero sus esfuerzos fueron en vano.

En junio de 2006 crearon una asociación local de campesinos y campesinas (KTMIM por su sigla en indonesio) y obtuvieron citas en el Parlamento, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia, el Ministerio de Interiores y la Secretaría Nacional de Asuntos Agrarios. Desafortunadamente, tampoco obtuvieron los resultados esperados. En julio de 2007, los miembros de KTMIM resolvieron volver a ocupar la tierra.

Tras un año de reiterados pero infructuosos diálogos para resolver el conflicto, los campesinos y campesinas decidieron construir una valla alrededor de la tierra que consideraban suya, a fin de delimitarla del terreno de PT. Buana Estate. Al día siguiente, cuatro agentes de policía armados con rifles visitaron la aldea e hicieron comentarios sobre la valla. Uno de ellos comenzó a preguntar a los habitantes: “¿Quién de ustedes es el coordinador? Quiero fotografiarlo”. Un aldeano contestó valientemente: “Si eso es lo que quieres, tendrás que fotografiarnos a todos nosotros. Todos somos coordinadores aquí”. El agente de policía replicó: “Yo represento al Estado. Puedo disparar y matarlos a todos ahora mismo”. Entonces uno de los aldeanos dio un paso adelante y, exponiendo su pecho, dijo: “¡Dispárame! Tú, policía, dime, ¿quién paga tu salario? ¡Nosotros, con nuestros impuestos!”. Los cuatro agentes abandonaron el lugar sin más.

En medio de las tensiones, los aldeanos impidieron que vehículos de PT. Buana Estate accedieran a los terrenos, con la exigencia de que no se sacaran más frutos de la plantación sin compensar previamente a los agricultores locales. Más tarde, los representantes de KTMIM y la compañía acordaron lo siguiente: 1) se permitió a PT. Buana Estate cosechar los frutos maduros de las palmas africanas; 2) mientras no se resolviera la disputa sobre la tierra entre la empresa y los agricultores, ambas partes debían suspender todas las actividades en el área; 3) los agricultores locales exigían una compensación financiera de la empresa por la cosecha; 4) la próxima ronda de negociaciones tendría lugar en la cámara de representantes local de Langkat.

² Todos los hechos aquí expuestos se basan en el siguiente informe: Bina Desa, *Observation Report on Rural Land Conflict*, Resumen Ejecutivo, Jakarta, Indonesia, 2010.

Infelizmente, al día siguiente de las negociaciones, PT. Buana Estate desplegó cientos de trabajadores y fuerzas de seguridad en el perímetro de la aldea para cosechar los frutos maduros. Percibiendo el peligro y considerando que esta acción vulneraba el acuerdo recién pactado, alrededor de 90 agricultores formaron una barricada para impedir que pasaran los trabajadores. Cuando un camión intentó atravesar la barricada, algunos aldeanos se tendieron en la carretera para bloquear su paso. En lugar de procurar apaciguar la tensa situación, los agentes de policía comenzaron a golpear indiscriminadamente a hombres y mujeres para luego rodearlos y subirlos a un furgón policial.

Fruto del caos, 46 aldeanos de Banjaran, entre ellos dos mujeres, fueron arrestados y llevados a una comisaría en Langkat. Allí fueron interrogados y golpeados nuevamente, acusados de tenencia de armas blancas en el territorio de la empresa, de haber destruido un puente y quemado un camión de transporte. Además, la policía amenazó con incendiar la aldea si los campesinos y campesinas que aún estaban escondidos en el territorio de la plantación no se rendían.

Las 46 personas detenidas fueron sometidas a condiciones deplorables, casi no recibieron comida y sus teléfonos celulares fueron incautados por la policía. Tres mujeres resultaron gravemente heridas en el ataque, y una de ellas incluso pasó varios días en coma. Después del arresto, los aldeanos que aún permanecían en Banjaran fueron nuevamente desalojados de sus tierras, quedándose sin lugar para vivir.

En diciembre de 2008, se acusó a cuatro agricultores de violar la Ley N° 18 sobre plantaciones por llevar a cabo acciones que causaron daños en la plantación y la interrupción de sus actividades, y fueron condenados a 14 meses de prisión por el Tribunal de Distrito de Stabat. Ellos rechazaron la sentencia y apelaron al Tribunal Superior de Medan, que en abril de 2009 decidió prolongar la condena a 17 meses de prisión. Sin embargo, los afectados no se rindieron y apelaron también a la Corte Suprema.

Al día de hoy, los habitantes de Banjaran y los campesinos y campesinas de KTMIM siguen luchando y apoyando a sus compañeros al tiempo que reclaman justicia, presentan recursos ante el Tribunal Superior y siguen de cerca el proceso de su apelación ante la Corte Suprema. Todavía están esperando las sentencias de ambos tribunales.

Conclusiones y recomendaciones

Como demuestra el caso presentado, los conflictos por la tierra han afectado gravemente a los agricultores locales, especialmente a las mujeres, y violado sus derechos humanos. Las causas de las disputas originadas en las áreas de plantaciones se remontan a la época colonial. En la mayoría de los casos, cuando los agricultores reclaman tierras, no es sólo porque sus abuelos y abuelas ya las cultivaban, sino también porque se habían dejado en barbecho durante años antes de que volvieran a asentarse en ellas.

El marco legal actual es un obstáculo para la resolución justa de las disputas territoriales entre los agricultores locales y las compañías de plantaciones, ya que perpetúa las estructuras de propiedad de la tierra heredadas del período colonial. Al favorecer los intereses de las empresas en lugar de la agricultura a pequeña escala, todos los organismos del Estado han sido incapaces de poner fin a la violencia, resolver los conflictos, y proteger y garantizar los derechos de los campesinos y campesinas.

A fin de revertir esta situación, el Estado debe tener en cuenta la gran importancia de integrar una perspectiva histórica y de justicia social en la resolución de disputas por la tenencia de la tierra. Debe revocar sin demora la Ley N° 18 sobre plantaciones, poner en marcha una reforma agraria equitativa, y organizar la rehabilitación, restitución y compensación de las víctimas de los conflictos.

15

KENIA

LA CRISIS DEL HAMBRE, LAS VIOLACIONES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS¹

Introducción

En 2009 se llevaron a cabo misiones de investigación en Kenia a fin de examinar la sequía actual, identificar las causas subyacentes de la hambruna generalizada, y analizar y comprender las características del acaparamiento de tierras en el país y su impacto sobre las comunidades locales. Una de las misiones también evaluó los problemas relacionados con el derecho a la alimentación en el contexto de los programas de ayuda contra el hambre.

Las sequías, según se ha señalado, no deben provocar necesariamente hambre y hambrunas si se adoptan medidas efectivas para respetar, proteger y realizar los derechos de los grupos vulnerables y prevenir la vulnerabilidad al hambre. En cambio, los numerosos casos de acaparamiento de tierras constituyen un claro ejemplo del fracaso del Gobierno y los actores privados de respetar y proteger los derechos humanos de las personas vulnerables.

Hechos y hallazgos

Antecedentes de la hambruna actual

El 80% de la población keniana vive en zonas rurales y depende de la tierra para subsistir. La agricultura, que está dominada por la explotación de pequeñas parcelas agrícolas, emplea a dos tercios de la población y produce materias primas para las industrias locales y la exportación.

Los cultivos principales en Kenia son el maíz, el trigo, el arroz, las legumbres y las patatas. La producción agrícola se basa primordialmente en la agricultura de secano, lo que la hace enormemente vulnerable a las sequías y otros desastres naturales. Además, las personas que viven en las zonas agrícolas están sujetas a sistemas de tenencia de la tierra inseguros, la continua parcelación de las explotaciones agrícolas y el acaparamiento de tierras.

Se estima que sólo alrededor del 20% de las tierras tienen un potencial productivo alto o medio, mientras que las áreas restantes son áridas o semiáridas. La presión demográfica actual está forzando a las personas a emigrar a zonas agrícolas marginales de baja productividad, lo que provoca conflictos entre las comunidades y amenaza los medios de subsistencia tradicionales de los pastores nómadas.

La pobreza es un fenómeno endémico en Kenia: el 56% de la población vive en la pobreza absoluta. Más de la mitad de las personas pobres viven en zonas rurales. La distribución de los ingresos es extremadamente desigual en el país: el 10% más rico de la población percibe el 42% de la renta total, mientras que el 10% más

¹ El presente artículo reúne los hallazgos de dos informes sobre Kenia elaborados en 2010. El siguiente es uno de ellos: FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique (El acaparamiento de tierras en Kenia y Mozambique)*, Heidelberg, abril de 2010. El autor de la sección sobre Kenia es Ralf Leonard, quien contó con el apoyo de Yifang Tang y Mariana Rocha. Este informe presenta las conclusiones de una misión de investigación sobre el acaparamiento de tierras llevada a cabo en mayo de 2009 por FIAN Internacional con el apoyo financiero de Brot für die Welt (Para para el Mundo) y Misereor. Está disponible en inglés en el CD adjunto y en: www.fian.org/resources/documents/others/land-grabbing-in-kenya-and-mozambique/pdf. El segundo es un informe de una misión internacional conjunta que investigó la crisis del hambre: Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) y FIAN Internacional: *Kenya's Hunger Crisis – The Result of Right to Food Violations (La crisis del hambre en Kenia – El resultado de las violaciones del derecho a la alimentación)*, Heidelberg, febrero de 2010. El informe completo está disponible en inglés en el CD adjunto y en: www.fian.org/resources/documents/others/kenyas-hunger-crisis-the-result-of-right-to-food-violations/pdf

pobre recibe menos del 1%. La desigualdad se ve agravada por la corrupción y origina serias violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación. Los elevados niveles de mala gestión y malversación de fondos han caracterizado a los Gobiernos kenianos desde la independencia del país.

Según las estadísticas oficiales de septiembre de 2009, diez millones de kenianos y kenianas sufren hambre e inanición. La situación del hambre en Kenia se ha exacerbado en los últimos años, principalmente debido a la escasez de precipitaciones – antes solían producirse sequías severas en intervalos de aproximadamente una década, pero ahora esto sucede cada dos años –, la violencia post-electoral, y los elevados precios de los insumos agrícolas.

Más de cinco millones de kenianos y kenianas dependen permanentemente de ayuda externa, y esta cifra aumenta a entre diez y quince millones durante catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Debido a las condiciones climáticas, se malograron las cosechas durante varios años consecutivos.

Al mismo tiempo, la corrupción y el incumplimiento de determinadas normas han aumentado la deforestación. Según se informa, algunas medidas adoptadas por el Gobierno han provocado la destrucción forestal, reduciendo de esta manera la distribución de la lluvia y causando que se secaran ríos perennes, a pesar de que las políticas gubernamentales favorecen específicamente la conservación de los bosques y delimitan claramente reservas forestales protegidas.

Los pastores nómadas se han visto especialmente afectados por los impactos de la sequía y las actividades relativas al acaparamiento de tierras. Para subsistir, dependen tradicionalmente de extensas áreas de pastoreo y se desplazan entre diferentes zonas en las estaciones secas y lluviosas. Debido a la persistente sequía y la creciente presión demográfica sobre la tierra, las áreas de pastoreo que ellos utilizan en la estación seca no son dejadas en barbecho durante la estación lluviosa y, por lo tanto, después no tienen pastos suficientes para alimentar al ganado. En los últimos años, los pastores se han visto obligados a emigrar cada vez más lejos en busca de pastos. Durante estos desplazamientos, frecuentemente deben malvender sus animales, que en ocasiones también mueren de sed o inanición.

Otra causa del hambre actual fue el brote de violencia tras las elecciones de 2007, cuando se produjeron sangrientos enfrentamientos en varias zonas agrícolas fértiles del país. Éstos se saldaron con más de mil muertos y 35.000 personas desplazadas, después de que se quemaran o abandonaran numerosos cultivos. Cabe añadir que la insuficiente producción agrícola en 2008 provocó el aumento de los costos de los alimentos en los mercados locales, una situación que se vio agravada por el alza en los precios de los alimentos y los insumos agrícolas a nivel mundial.

Marco legal, institucional y político del derecho a la alimentación

En Kenia existe un sistema dual, según el cual los tratados de derechos humanos no son incorporados automáticamente a la legislación nacional. Además, los funcionarios judiciales frecuentemente no son conscientes de las obligaciones estatales derivadas de los tratados internacionales. La Constitución keniana anterior no incluía disposiciones sobre el derecho a la alimentación, y las leyes nacionales que podrían servir para proteger y promover el derecho a la alimentación están fragmentadas e incluso son contradictorias en algunos aspectos. Sin embargo, el 4 de agosto de 2010 se aprobó una nueva Constitución. Ésta contiene sólo un artículo que abarca todos los derechos económicos, sociales y culturales, pero también menciona el derecho a estar libre de hambre y a tener acceso a una alimentación adecuada. Además, se hace hincapié en la importancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia, un organismo semiautónomo

responsable de proteger y promover los derechos humanos e investigar denuncias de violaciones de los mismos. Aunque dicha comisión no ha recibido ninguna queja sobre la vulneración del derecho a la alimentación hasta el momento, la nueva Constitución posiblemente podría cambiar esta situación.

El marco institucional y político más relevante para el derecho a la alimentación también está fragmentado. Varios ministerios tienen mandatos relativos a la agricultura y asuntos afines, pero no existe un proceso de coordinación intersectorial para garantizar a largo plazo la seguridad alimentaria. Además, los recursos presupuestarios asignados al sector agrícola en Kenia están muy por debajo del 10% acordado por los países de la Unión Africana en la Declaración de Maputo de 2003.

Por otra parte, la aprobación de proyectos de políticas requiere usualmente mucho tiempo. Un ejemplo es el proyecto de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, elaborado a través de un proceso participativo en 2007, que menciona explícitamente los derechos humanos – incluido el derecho a la alimentación – y presenta medidas financieras para facilitar la implementación y el establecimiento de un mecanismo de monitoreo. Sin embargo, incluso las políticas existentes carecen a menudo de estrategias de implementación claras o recursos presupuestarios adecuados.

La identificación de grupos vulnerables

Durante las misiones de investigación se visitaron diferentes zonas del país, desde las tierras fértiles a orillas del Lago Victoria hasta el distrito semiárido de Machakos. Estas áreas no se encuentran entre las más vulnerables a la inseguridad alimentaria y están relativamente cerca de centros urbanos, beneficiándose por ello de una infraestructura superior a la media. Sin embargo, los niveles de inseguridad alimentaria son extremadamente elevados. La corrupción y el nepotismo en los programas de ayuda alimentaria y agrícola constituyen una dominante amenaza para la seguridad alimentaria, ya que hay malversación de fondos en todos los niveles. Además, la población no está siendo informada adecuadamente sobre las políticas y directrices gubernamentales. Debido a la habitual violación del derecho a la información, la mayoría de las personas nunca han oído hablar del derecho a la alimentación.

La división de género del mercado laboral y los procesos de toma de decisiones relacionados con la producción y compra de alimentos discrimina a las mujeres. Los niños y los jóvenes tradicionalmente tienen poco poder de decisión, y los últimos están marginados en el sector agrícola, en parte debido al sistema de herencia de la tierra. El derecho a la alimentación de los niños y niñas está gravemente amenazado por la realización deficiente de otros derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la educación, que a su vez puede aumentar las desigualdades y afectar su futura participación en la sociedad. Además, se ha destacado que el VIH y el SIDA tienen impactos negativos sobre los medios de sustento de las personas afectadas y la producción de alimentos en el país.

El difícil acceso al agua es otra de las causas más importantes de la grave situación de hambre generalizada, a pesar de que dicho recurso es reconocido como un derecho humano. El alimento básico principal en Kenia es el maíz, que no es autóctono de África. Por consiguiente, no se puede cultivar adecuadamente en numerosas áreas debido a la escasez de lluvias, lo que conduce a la frecuente pérdida de las cosechas. Además, la infraestructura deficiente de Kenia conlleva un acceso limitado a los mercados y a información sobre los mismos, especialmente para los campesinos y campesinas.

08 El acaparamiento de tierras en el delta del río Tana, Kenia²

En el caso del delta del río Tana, el acaparamiento de tierras y el acceso al agua van de la mano. En esta zona, varios grupos étnicos practican la agricultura a pequeña escala, el pastoreo y la pesca. Las comunidades de pastores viven principalmente en el interior, en pueblos ubicados alrededor de abrevaderos, diques, pozos y otras fuentes de agua, donde hay pastos. Durante la estación seca, se desplazan con su ganado al delta del río Tana, donde frecuentemente tienen conflictos con los agricultores Bantu. Casi toda la tierra está administrada en fideicomiso por el consejo del condado y la mayoría de los habitantes no poseen los títulos de sus tierras ancestrales, lo cual los hace vulnerables al acaparamiento de tierras por parte de entidades poderosas. Mientras que las comunidades agrícolas exigen títulos de la tierra, los pastores nómadas favorecen la tenencia colectiva, para que de ese modo el ganado pueda pastar libremente en la zona. Los tres sistemas de irrigación principales construidos en el área han tenido un impacto negativo sobre el empleo y las fuentes de ingresos de las comunidades locales al haber desplazado a un gran número de personas. Además, estos proyectos no contemplaron un plan de reasentamiento, cronogramas ni la evaluación de la adecuación de las compensaciones.

Se dice que hay un proyecto casi secreto entre los Gobiernos de Kenia y Qatar, que involucraría el intercambio de 40.000 hectáreas de tierra en el área del río Tana por un préstamo de 2,5 mil millones de dólares para la construcción de un segundo puerto de aguas profundas en Kenia. El proyecto, cuya ubicación exacta es aún desconocida, constituye un claro caso de acaparamiento de tierras para la producción orientada a la exportación. Y lo que es aún peor, este proceso se está desarrollando en una época de severas sequías, malas cosechas y déficits alimentarios en Kenia.

Otro proyecto prevé utilizar 20.000 hectáreas de la zona del delta del río Tana para la producción de caña de azúcar y agrocombustibles. El área en cuestión es administrada en relación fiduciaria por el consejo del condado y, por consiguiente, cualquier cambio en su tenencia debe realizarse tras consultar a las comunidades locales afectadas. No obstante, éstas sólo fueron informadas después de que se arrendara la tierra y están profundamente preocupadas porque sus zonas de pastoreo serían cercadas y convertidas en plantaciones. Más de 25.000 personas de treinta pueblos serían desalojadas de sus tierras ancestrales.

El pantano Yala, situado en la margen nororiental del Lago Victoria, es un enorme humedal y ecosistema que tiene funciones ecológicas e hidrológicas extremadamente importantes y desempeña un papel central para la subsistencia de las comunidades adyacentes. Es el pantano de papiro más grande del lado keniano, actúa como un filtro natural de biocidas y otros agentes contaminantes agrícolas, y remueve efectivamente el lodo de las aguas que fluyen en el Lago Victoria. La zona del pantano está densamente poblada y las tierras están administradas en relación fiduciaria por el consejo del condado. En 2003, Dominion Farms Ltd presentó una propuesta de proyecto para cultivar arroz en una parte del pantano, que en ese entonces estaba dedicada al cultivo de cereales, legumbres y hortalizas. La compañía prometió crear empleo, construir escuelas y clínicas, modernizar la infraestructura y reactivar la economía local en general. Los consejos del condado le concedieron tierras con base en un memorándum de acuerdo que ni siquiera mencionaba a las personas que vivían en el área. Además de que la empresa no cumplió la promesa de crear puestos de trabajo a gran escala, la remuneración fue baja y las condiciones de trabajo malas. Los habitantes de la zona denunciaron estar expuestos a la aplicación de insecticidas y, para obligarlos a reasentarse, incluso se inundaron parcelas y destruyeron cultivos. El proyecto de Dominion Farms Ltd ha alterado el equilibrio ecológico y social del área al bloquear el acceso al agua del río y al canal que las

²Todos los hechos aquí expuestos se basan en el siguiente informe: FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique* (El acaparamiento de tierras en Kenia y Mozambique), Heidelberg, abril de 2010.

»» comunidades locales solían utilizar. La población ya no puede pescar en el río y los estanques de peces han desaparecido. Además, muchas de las actividades de las que dependían numerosas personas para subsistir – como por ejemplo la cría de cabras y vacas, la agricultura a pequeña escala y la recolección de plantas de papiro y sisal en los humedales – ya no pueden ser practicadas. Sin duda, la expansión actual de la compañía interfiere gravemente con los derechos a la tierra de las comunidades.

Los obstáculos para la realización del derecho a la alimentación

Las persistentes desigualdades económicas y sociales, y la exclusión política de las personas que sufren inseguridad alimentaria, constituyen un grave obstáculo para la realización del derecho a la alimentación en Kenia. Durante los últimos años, la brecha entre pobres y ricos ha aumentado considerablemente.

Al mismo tiempo, también existen enormes desigualdades entre hombres y mujeres en todo el país. Se estima que el 96% de las mujeres rurales trabajan en pequeñas explotaciones familiares, representan el 75% de la mano de obra y son directamente responsables de la administración del 40% de las pequeñas granjas. Sin embargo, frecuentemente no tienen derecho a poseer sus propias tierras y no pueden participar en la toma de decisiones sobre la producción y los gastos familiares. Las mujeres tampoco pueden reclamar sus derechos a usar la tierra y otros recursos para garantizar su propia seguridad alimentaria y la de sus familias.

La desigualdad se ve agravada por la corrupción endémica que existe en todos los niveles del Gobierno a pesar de las políticas de “tolerancia cero”. En particular, el sector de la tierra se ha caracterizado durante décadas por las prácticas corruptas, las cuales han provocado la crisis actual de la tierra.

La tierra es un medio de subsistencia fundamental para la mayoría de la población keniana y es esencial para que puedan gozar del derecho al trabajo y a la alimentación. Una gran parte de las tierras que han sido adquiridas ilegalmente están ubicadas en zonas de captación de agua, lo que afecta directamente el acceso a la misma. Además, la mayoría de los terrenos se encuentra aún en manos de una rica élite, el registro de tierras es ineficiente, y su tenencia es insegura para los pobres. Debido a la politización de la tierra y de los intereses económicos de la élite, no hay voluntad política para proveer soluciones a largo plazo que busquen resolver la situación de inseguridad alimentaria del país.

La inadecuada infraestructura, la reducción de la inversión pública en el desarrollo rural de las últimas décadas y el limitado acceso a la información de los campesinos y campesinas dificulta el acceso a los mercados e impide una distribución eficiente de ayuda en situaciones de emergencia.

Conclusiones y recomendaciones

La gravedad de la hambruna actual se ve agudizada por las escasas precipitaciones y las secuelas de la violencia post-electoral de 2007. Debido a una serie de problemas estructurales, las sequías y las catástrofes provocadas por el hombre han causado una gran hambruna. Dichos problemas incluyen: (a) el alto nivel de desigualdad; (b) la exclusión social, económica y política de los grupos vulnerables; (c) la corrupción y el nepotismo generalizados; (d) la falta de inversiones en la agricultura sostenible; y (e) las leyes y políticas fragmentadas y contradictorias. Éstos ponen de manifiesto que el Gobierno keniano no está cumpliendo su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, como se exige bajo el derecho internacional.

En Kenia se han identificado las siguientes violaciones relacionadas con el derecho a la alimentación: (a) no existe un plan estratégico nacional para garantizar este derecho; (b) los recursos presupuestarios para su realización son insuficientes; (c) no existen medidas contundentes para combatir la corrupción; (d) no se está implementando el derecho a la información y la participación política; (e) no se está llevando a cabo una reforma agraria que incluya la redistribución de la tierra y el apoyo institucional a la agricultura campesina sostenible; (f) no se proveen una educación primaria gratuita y almuerzos escolares; y (g) no se reconocen los derechos de los pastores y de los campesinos y campesinas.

En este contexto, se ha determinado que se han violado las obligaciones extraterritoriales de las siguientes maneras: (a) el fracaso de los países industrializados de frenar las causas del cambio climático; (b) el diseño y la implementación de programas de ayuda alimentaria que no se basan en los derechos humanos; y (c) la asistencia inadecuada a Kenia para el establecimiento de un sistema de ingresos que garanticen la seguridad alimentaria de todos sus ciudadanos y ciudadanas.

16

MOZAMBIQUE

UN INFORME SOBRE EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS¹

Introducción

Durante los últimos años, numerosas empresas extranjeras se han apoderado de vastas extensiones de tierras agrícolas, principalmente en países de África. FIAN ha estado luchando durante más de veinte años contra los desalojos forzados de comunidades rurales de sus tierras de cultivo y pastoreo, bosques y zonas de pesca. En agosto y septiembre de 2009, la organización, basándose en el marco de los derechos humanos, investigó el caso del acaparamiento de tierras de las comunidades Massingir en Mozambique.

Hechos y hallazgos

El marco de los derechos humanos

El fenómeno del acaparamiento de tierras afecta a las tierras de cultivo en áreas rurales, donde aún vive la mayoría de las personas que sufren hambre. Por consiguiente, en este contexto es especialmente importante tener en cuenta los estándares internacionales sobre el derecho a una alimentación adecuada y, en concreto, la obligación del Estado de Mozambique de garantizar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Esto incluye el uso de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos e ingresos, y también el establecimiento de sistemas de procesamiento y distribución de alimentos que funcionen adecuadamente.

La capacidad de cultivar la tierra de manera individual o en comunidad (basándose en la propiedad u otras formas de tenencia) desempeña por lo tanto un papel esencial para el derecho a una alimentación adecuada, un derecho que debe ser respetado, protegido y realizado por los Estados. Considerando que todos los derechos humanos están interrelacionados, el acaparamiento de tierras puede fácilmente tener repercusiones sobre otros derechos humanos. Puede poner en peligro el derecho a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado – por ejemplo limitando el acceso a los recursos –, al trabajo, y los derechos a la información y la participación política. Además, también puede vulnerar los derechos de los pueblos indígenas, el derecho de autodeterminación y el derecho de todas las personas a no ser privadas de sus medios de subsistencia.

Marco legal

Aunque Mozambique no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), recientemente adoptó una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria que hace referencia al derecho humano a una alimentación adecuada y a la necesidad de aplicar enfoques orientados a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Además, la Política Nacional sobre la Tierra de 1995 reconoce las complejas circunstancias que afectan a la distribución de la tierra en Mozambique a raíz del desplazamiento interno de la población provocado durante la guerra civil. El objetivo de esta política es estimular la producción de alimentos a fin de alcanzar los niveles de producción necesarios para lograr la autosuficiencia y crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de la agricultura familiar. En esta política se garantiza el acceso a la tierra tanto a los inversionistas como a la población, y se exige el respeto de los derechos ancestrales de las comunidades rurales.

Al mismo tiempo, la Política Agraria incorpora los objetivos de la seguridad alimentaria y la reducción del

¹El presente artículo es un resumen de la sección sobre Mozambique del siguiente informe: FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique (El acaparamiento de tierras en Kenia y Mozambique)*, Heidelberg, abril de 2010. Sofía Monsalve Suárez, Saturnino Borrás Jr. y Mariana Rocha son los autores de dicha sección. Este informe fue elaborado con el apoyo financiero de Brot für die Welt (Para para el Mundo) y Misereor, y está disponible en inglés en www.fian.org/resources/documents/others/land-grabbing-in-kenya-and-mozambique/pdf y en francés en el CD adjunto, junto a un informe en portugués sobre el impacto que los proyectos de desarrollo tienen sobre los derechos de las comunidades rurales mozambiqueñas.

Las influencias internacionales

Las políticas energéticas de la Unión Europea (UE) alientan a los Estados miembros a invertir en el sector de los agrocombustibles en el extranjero, al tiempo que la cooperación europea al desarrollo fomenta activamente la introducción de políticas que promuevan su producción en los países africanos.

En Mozambique, a raíz de un estudio del Banco Mundial y la Embajada de Italia en Maputo, el cual demostraba las condiciones favorables para la producción de agrocombustibles en el país, el Gobierno lanzó en mayo de 2009 una nueva Política y Estrategia sobre Agrocombustibles. Su adopción fue justificada por la inestabilidad de los precios del petróleo.

Con esta Política, se estableció un marco regulador que garantiza que el sector de la energía estimulará la producción de etanol y biodiesel sólo a partir de materias primas agrícolas que sean adecuadas a las condiciones agrícolas y climáticas de Mozambique. Sin embargo, las autoridades reconocen que será un desafío asignar tierras para la producción de agrocombustibles sin provocar conflictos con las comunidades locales y asegurando la correcta gestión de los recursos naturales.

Se determinaron seis principios para guiar la implementación de esta política: la inclusión, la transparencia, la protección social y del medio ambiente, la implementación gradual del proyecto, la sostenibilidad fiscal y la innovación. También se destacó la obligación del Gobierno de apoyar a las comunidades en el desarrollo de sus propios proyectos y de garantizar una comunicación clara y transparente entre todas las partes interesadas.

09 El caso Massingir, provincia de Gaza, Mozambique²

El caso Massingir está relacionado con un proyecto para el cultivo de caña de azúcar en 30.000 hectáreas arrendadas durante cincuenta años para la producción de etanol, que sería destinado especialmente al mercado sudafricano. Entre 2008 y 2009, la compañía británica BioEnergy Africa compró a otros inversionistas el 94% del proyecto, también llamado ProCana.

La tierra afectada por el proyecto constituye el principal medio de subsistencia de las comunidades Massingir, que la utilizan para criar ganado y otros animales domésticos, producir carbón vegetal y practicar la agricultura de subsistencia. Pero el caso Massingir es aún más complejo: algunos de los terrenos previstos para ProCana también fueron reclamados por el Parque Nacional Limpopo, que planeaba usarlos para reasentar a los miembros de nueve comunidades que vivían en él. En vista de la complicada situación, algunas familias comenzaron a buscar otras tierras, pero sin contar con el apoyo adecuado de las autoridades del parque. Otras comunidades decidieron permanecer en él y exigieron que el Gobierno modificara sus límites.

A finales de 2009, BioEnergy Africa anunció la suspensión de su inversión en ProCana. Según informaciones recientes, el Gobierno decidió por este motivo cancelar el proyecto. No obstante, antes de que se tomara esta decisión, los promotores del proyecto ya habían obtenido concesiones del Gobierno que les permitían utilizar hasta 750 millones de metros cúbicos de agua de la represa Massingir, para la

² Todos los hechos aquí expuestos se basan en el siguiente informe: FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique (El acaparamiento de tierras en Kenia y Mozambique)*, Heidelberg, abril de 2010.



» irrigación de sus plantaciones de caña de azúcar. Tal uso de los recursos hídricos habría reducido considerablemente la capacidad de las comunidades locales para producir alimentos y, por consiguiente, su autonomía, con lo cual sus derechos al agua y a una alimentación adecuada habrían estado en peligro. El proyecto también habría afectado a las comunidades de pastores al interferir con sus prácticas de pastoreo de ganado.

En última instancia, es probable que de haberse llevado a cabo el proyecto, estas comunidades hubieran perdido sus tierras y medios de subsistencia sin obtener una compensación adecuada. De hecho, sólo se discutieron acuerdos informales sobre su reubicación y, aunque se efectuaron algunas consultas con las comunidades afectadas, éstas se vieron empañadas por diversas irregularidades denunciadas por las mismas: sólo las élites locales y los ancianos fueron consultados, y algunos de ellos apoyaron personalmente el proyecto pese a las objeciones mayoritarias de los miembros de las comunidades; además, en las consultas no se preguntó si aceptaban el proyecto de producción de etanol o bajo qué condiciones lo harían. También se informó que el proyecto ProCana se extendía más allá de los límites definidos, ignorando los acuerdos originales negociados con las comunidades.

Existe la posibilidad de que en el futuro el Gobierno autorice iniciativas similares con otros socios. Si se continúa ignorando la necesidad de llevar a cabo consultas amplias y efectivas, es muy probable que estas comunidades sean expuestas nuevamente a violaciones de sus derechos humanos.

Conclusiones y recomendaciones

Si se hubiera llevado a cabo, el proyecto ProCana habría tenido un impacto extremadamente negativo sobre los medios de subsistencia y las prácticas tradicionales de pastoreo de las comunidades locales. Las amplias concesiones sobre los recursos hídricos que el Gobierno otorgó al proyecto ProCana habrían mermado gravemente el potencial presente y futuro de la agricultura irrigada, perjudicando a las familias de agricultores a pequeña escala de la zona. Asimismo, la autonomía y la capacidad de las comunidades locales de producir alimentos para su propio consumo se habrían visto severamente afectadas. Por consiguiente, el proyecto habría provocado una serie de violaciones de los derechos de estas comunidades, incluyendo sus derechos al agua y a una alimentación, vivienda y nivel de vida adecuados. Por otra parte, ProCana también violó los principios estipulados para la implementación de la Política y Estrategia sobre Agrocombustibles, y el derecho de las comunidades locales a acceder a la información y participar en las decisiones que afectan directamente sus vidas.

El acaparamiento de tierras constituye una violación de los derechos humanos y plantea numerosas amenazas para las comunidades rurales. Al ser una actividad a largo plazo que destruye los ecosistemas y va en contra de opciones de política rural basadas en los derechos, como la reforma agraria, también puede vulnerar los derechos humanos de las generaciones futuras.

Como se ha demostrado científicamente, la agroindustria a gran escala no es necesaria para aumentar la productividad del suelo y la producción de alimentos. Ya existen tecnologías agrícolas productivas sostenibles que se basan en los derechos para las comunidades campesinas, y sólo se deben implementar urgentemente las políticas pertinentes.

Los Estados y la comunidad internacional tienen, en el marco de los derechos humanos, la obligación de no promover o permitir el acaparamiento de tierras. Es imperativo recordar a los países en los que las empresas transnacionales tienen sus sedes, que poseen claras obligaciones extraterritoriales – en este caso, impedir el acaparamiento de tierras –, y que éstas deben ser monitoreadas por instituciones intergubernamentales.

UN ESTUDIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Introducción

La República de Zambia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1984 y por consiguiente está obligada legalmente a implementarlo mediante leyes y políticas nacionales. El Gobierno debe utilizar todos los recursos de que disponga para lograr progresivamente, y sin discriminación alguna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de sus ciudadanos, incluyendo el derecho a la alimentación. Sin embargo, los DESC –como por ejemplo el derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a la educación, al agua y al saneamiento – son tratados como derechos de “segunda clase” en Zambia, a pesar de que la Declaración Universal de Derechos Humanos les otorga la misma importancia que a los derechos políticos y civiles.

Hechos y hallazgos

Gobernanza y marco legal

Aunque la importancia de una dieta saludable y nutritiva para el desarrollo humano está reconocida en la Constitución y en diversas políticas nacionales, en Zambia existe una serie de deficiencias en relación con la realización del derecho a la alimentación. La Constitución actual no reconoce plenamente los DESC, especialmente el derecho a la alimentación, como derechos humanos. En la parte IX, titulada Principios rectores de la política estatal, se declara explícitamente que estos derechos no son justiciables y por lo tanto es muy difícil garantizar legalmente su cumplimiento en los tribunales.

Por otro lado, el Gobierno ha llevado a cabo enormes esfuerzos para mejorar la seguridad alimentaria monitoreando las emergencias alimentarias, el estado nutricional y la disponibilidad de alimentos en el país. También ha establecido nuevas estructuras con este fin. Sin embargo, estas medidas se han enfrentado a varias dificultades, especialmente en su implementación y coordinación. Además, las instituciones responsables de supervisar el sistema alimentario no están plenamente comprometidas a priorizar el acceso de los segmentos más vulnerables de la población a una alimentación y recursos adecuados.

La seguridad alimentaria en los hogares

Una gran parte de los hogares rurales y urbanos son vulnerables a la inseguridad alimentaria, tanto de índole crónica como transitoria. Para las familias rurales, la agricultura representa la principal fuente de alimentos. Por consiguiente, las causas primordiales de la inseguridad alimentaria de este segmento de la población son la incapacidad de producir suficientes alimentos, la falta de diversificación de los ingresos y las condiciones climáticas desfavorables.

Los hogares urbanos, por otra parte, dependen de ingresos salariales para adquirir alimentos. En consecuencia, son más vulnerables cuando sus salarios disminuyen y los precios de los alimentos y otras necesidades básicas, como el petróleo y la vivienda, suben. En los últimos años, la malnutrición urbana ha aumentado debido al fuerte impacto que la crisis de los precios de los alimentos ha tenido sobre el consumo de alimentos y los niveles nutricionales.

¹ El presente artículo es un resumen del siguiente informe: Coalición Nacional RAPDA-Zambia (Simon Ng'ona), *Right to Food Study: A Case Study Report on Zambia (Estudio sobre el derecho a la alimentación: un informe de estudio de caso sobre Zambia)*, Lusaka, 2010. Este informe está disponible en inglés en el CD adjunto y en la página web de RAPDA: www.rapda.org.

La producción de alimentos

Los datos sobre la producción de alimentos de los últimos veinte años indican que la producción de maíz, el cultivo básico principal en Zambia, ha estado casi siempre por debajo de las necesidades del país. Recientemente, dicha producción se ha visto afectada por la falta de apoyo al campesinado a pequeña escala, la cancelación de subsidios a los insumos agrícolas, y las recurrentes condiciones climáticas desfavorables. En consecuencia, han debido importarse grandes cantidades de maíz para contrarrestar dicho déficit. Además, la liberalización de la economía y la privatización de instituciones estatales – como por ejemplo NAMBOARD, el organismo responsable de la compra y comercialización del maíz y de la distribución de fertilizantes a los agricultores – han tenido un impacto negativo sobre las reservas de maíz.

La producción de alimentos al nivel de los hogares también se ha visto severamente afectada por las consecuencias de la amplia propagación del VIH/SIDA, que está mermando la capacidad de trabajo de los grupos de edad más productivos. Al mismo tiempo, la pérdida de gran parte de las cosechas después de la recolección, causada por prácticas inadecuadas de conservación, procesamiento y almacenamiento, agrava aún más esta situación. El limitado número de mercados también restringe la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos y, de esta manera, la mayoría de los hogares rurales agotan sus reservas de alimentos antes de la próxima cosecha.

Por otro lado, se ha observado que la agricultura urbana es un mecanismo de defensa simple y asequible que puede proveer cantidades considerables de alimentos a pequeña escala y generar empleo e ingresos. Al cultivar sus propios alimentos, la población urbana puede reducir sus déficits alimentarios y obtener una fuente importante de frutas y vegetales.

El consumo de alimentos

El consumo de alimentos está estrechamente relacionado con el acceso y la disponibilidad de los mismos. Las principales vías para adquirirlos en Zambia son mediante su compra, la producción y las ayudas alimentarias.

La hoja de balance de alimentos de la FAO muestra una reducción constante de la disponibilidad de alimentos per cápita entre 1969 y 1994. Esto se relaciona con la disminución de la productividad alimentaria, que fue a su vez originada por los altos costos de producción relacionados con los elevados precios del petróleo. Además, el estado nutricional nacional, desde que comenzó a ser calculado en los años setenta, ha estado siempre por debajo de la ingesta de calorías recomendada.

Cabe señalar que los hábitos nutricionales en Zambia no son saludables: se caracterizan principalmente por una ingestión diaria de alimentos limitada (normalmente una o dos comidas por día), la falta de variedad en la dieta (alrededor del 70% de la energía calórica proviene del maíz) y el elevado consumo de alimentos de escaso valor nutricional.

Grupos vulnerables

Los ingresos constituyen un indicador principal de la disponibilidad del acceso a los alimentos, especialmente en las zonas urbanas. Durante los últimos veinte años, los ingresos reales de la amplia mayoría de personas en Zambia han disminuido debido a la inflación, al tiempo que los precios de los productos y servicios básicos, incluyendo los alimentos, han aumentado y continúan en alza. Esto, en suma, ha mermado su capacidad de obtener alimentos. Los grupos de bajos ingresos se han visto especialmente afectados, dado que según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el costo de los alimentos subió en más de un 44% entre 1985 y 1994.

En 1991, el 55% de la población zambiana vivía por debajo de la línea de pobreza. Este porcentaje alcanzó el 66% en 1996. En las zonas urbanas, dichas cifras ascendieron al 29% y 44% respectivamente. En la actualidad, más del 80% de la población vive con menos de un dólar por día. La desigualdad ha aumentado de tal manera, que los ingresos per cápita del 20% de los hogares más pobres representan apenas el 2% del total del país.

La inseguridad alimentaria se ve aún más agravada por las crecientes tasas de desempleo provocadas por los recortes realizados en el contexto de la reestructuración económica. Por otro lado, debido al bajo capital humano y financiero, las personas pobres se ven obligadas a tomar empleos temporales e inseguros. El Gobierno ha apoyado programas para aumentar la accesibilidad a los alimentos de los grupos rurales y urbanos vulnerables, pero éstos no han cubierto a todas las personas que deberían, ya que el número de grupos de bajos ingresos continúa aumentando. Las personas con VIH y SIDA son particularmente vulnerables, dado que se enfrentan frecuentemente a la inseguridad alimentaria y discriminación.

10 Desalojo forzoso de campesinos en Munkonchi, Zambia²

En 2006, los habitantes de Munkonchi, un poblado situado en el distrito Kapiri Mposhi, Provincia Central, perdieron su principal medio de subsistencia: la tierra en la que habían vivido durante décadas. Esto sucedió después de que Eskom, una compañía de electricidad sudafricana, adquiriera la tierra de una empresa que había pertenecido anteriormente al Estado. Para ello, Eskom arguyó la posesión de la tierra presentando documentos legales, los cuales hizo válidos durante la intensa época de cosecha.

En un primer momento, el jefe tradicional del pueblo opuso resistencia a la decisión de Eskom. Sin embargo, cuando poco después comenzaron a producirse los desalojos, cambió su posición. Los habitantes de Munkonchi acusaron a su jefe, autorizado a tomar decisiones relativas a las leyes territoriales tradicionales, de corrupción y de aceptar sobornos de la compañía.

En poco tiempo, esta escandalosa situación atrajo la atención de líderes civiles y organizaciones de la sociedad civil (OSC). El Foro Social de Zambia intervino a fines de 2006 para intentar que Eskom reconsiderara su decisión de desalojar a los habitantes de sus tierras. Considerando que el proceso se estaba desarrollando en medio de la época de cosecha, Eskom accedió a aplazar los desalojos.

No obstante, tras el fin de la cosecha, los agricultores fueron desalojados brutalmente de sus tierras. Aquellos que habían construido infraestructura en sus territorios recibieron insignificantes compensaciones financieras. Algunos valientes campesinos y campesinas continuaron oponiendo resistencia y luchando por sus derechos a la tierra, pero las duras tácticas de Eskom, junto a la connivencia del jefe del pueblo, minaron sus esfuerzos. Finalmente, tras la quema de algunas casas, la resistencia popular fue apaciguada. Cabe señalar que las tierras “alternativas” asignadas a los agricultores eran rocosas y montañosas y, por lo tanto, inadecuadas para el cultivo. En consecuencia, los afectados comenzaron a padecer hambre y depender de la distribución de alimentos para subsistir.

Aunque habían recurrido previamente a las autoridades públicas con la esperanza de que intervinieran, todos sus esfuerzos fueron en vano. Un habitante del pueblo clamó: “Ya no tenemos tierra, y los responsables políticos brillan por su ausencia. Hemos nacido aquí, y nuestros padres y sus padres también” >>

² Todos los hechos aquí expuestos se basan en el siguiente informe: Coalición Nacional RAPDA-Zambia (Simon Ng'ona) *Right to Food Study: A Case Study Report on Zambia (Estudio sobre el derecho a la alimentación: Un informe de estudio de caso sobre Zambia)*, Lusaka, 2010.

» han nacido y vivido aquí. ¿Cómo puede un Gobierno que se preocupa por sus ciudadanos vender nuestras tierras a inversionistas? ¿A dónde podemos ir ahora?

El Foro Social intentó dar seguimiento a la situación y organizó talleres sobre los derechos y los procedimientos transparentes para la adquisición de tierras. Sin embargo, sólo dispone de capacidades limitadas y necesita que otros grupos de interés asuman el seguimiento de esta causa. Es necesario investigar más profundamente las compensaciones exactas que recibieron los campesinos y campesinas, las actividades llevadas a cabo por Eskom en los territorios mencionados y cómo se benefició la comunidad de esta inversión, si es que verdaderamente hubo algún tipo de beneficio.

Estos acontecimientos ponen de manifiesto la incapacidad de las autoridades estatales de proteger a la población de Munkonchi ante los desalojos. De hecho, el Presidente podría haber intervenido en el asunto y revertido la decisión del jefe tradicional. En última instancia, es la responsabilidad del Gobierno ofrecer alternativas adecuadas, tanto para los habitantes de Munkonchi como para Eskom. |

Conclusiones y recomendaciones

Es imprescindible que el Gobierno adopte las medidas apropiadas para garantizar que los niveles de desnutrición y pobreza sean reducidos en Zambia. Hasta el momento, las políticas y acciones estatales no parecen ser adecuadas para lograr la realización progresiva de los DESC.

El Gobierno usa como pretexto los reducidos recursos de los que dispone Zambia. Sin embargo, no hay excusas posibles: debe tomar urgentemente las medidas necesarias para garantizar la justiciabilidad y exigibilidad de los DESC. Para ello, es preciso que los mismos sean definidos e incluidos adecuadamente en la Carta de Derechos de Zambia. Dado que la Constitución de Zambia se encuentra actualmente en un proceso de revisión, el Gobierno debería aprovechar esta oportunidad para emprender dicha tarea. Asimismo, se debería discutir la posibilidad de establecer una corte independiente para los DESC. En cuanto a la producción nacional de alimentos, los productores a pequeña escala deberían recibir más apoyo de las autoridades. Para empezar, se deberían simplificar los procedimientos para la adquisición de subsidios.

El Gobierno también debe formular, con la participación de las OSC, una Estrategia Nacional para la Alimentación y Nutrición que coordine todos los programas y políticas actuales relevantes, especialmente aquellos relativos a la producción agrícola y la tierra, y defina un plan de trabajo claro para la promoción del derecho a la alimentación.

La sociedad civil debe desempeñar un papel central en el monitoreo de las acciones estatales, las violaciones del derecho a la alimentación y la durísima situación de las comunidades marginadas y vulnerables. Para ello, es necesario fortalecer las capacidades de las OSC. El establecimiento de una oficina de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) en Zambia podría contribuir a coordinar la labor y las responsabilidades de los actores no gubernamentales que se dedican a asuntos relativos a la alimentación.

Zambia debe establecer como prioridad el fortalecimiento de los detentores de obligaciones a fin de que puedan cumplir con las mismas. Asimismo, debe potenciar la capacidad de los titulares de derechos vulnerables de exigir acciones públicas en relación con el derecho a la alimentación y otros DESC. Sin duda, la participación de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental en este proceso.



CONCLUSIÓN

La situación mundial del derecho a la alimentación y a la nutrición ofrece un panorama alarmante en 2010. Las repercusiones de las crisis energética, económica, financiera y de los precios de los alimentos han turbado la vida de millones de personas en el mundo. Estas crisis, que están estrechamente vinculadas entre sí, han incidido negativamente en el goce del derecho a una alimentación adecuada y la nutrición.

En el año 2009, el número de personas desnutridas en el mundo superó los mil millones por primera vez en la historia – y no hay señales de que esta escandalosa cifra vaya a disminuir en un futuro cercano. Si no se lleva a cabo un profundo cambio en la gobernanza y las políticas nacionales e internacionales, será imposible cumplir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, es decir, reducir a la mitad la proporción de personas desnutridas hasta 2015.

La responsabilidad principal de realizar el derecho a la alimentación y a la nutrición a nivel nacional recae sobre los Gobiernos, ya que son ellos quienes diseñan las leyes y políticas públicas que rigen, entre otros, el acceso a los recursos productivos, los salarios y los sistemas de transferencia de ingresos. También son responsables de establecer las condiciones marco y los acuerdos internacionales que guían las políticas en materia de comercio, inversión extranjera y precios agrícolas. A fin de garantizar que estas políticas no pongan en peligro la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición, es imprescindible establecer un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas de los actores internacionales.

Las respuestas de la comunidad internacional a la crisis alimentaria y nutricional ponen de manifiesto que hay un amplio consenso sobre la necesidad de implementar nuevos mecanismos de gobernanza para combatir el hambre. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), aprobada en la 35ª sesión en octubre de 2009 y ratificada por la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria un mes después, ofrece nuevas oportunidades para abordar las causas principales del hambre y guiar las acciones internacionales hacia estrategias más incluyentes y eficaces para la seguridad alimentaria y la nutrición.

Sin embargo, el CSA sólo tendrá éxito si se cumplen las siguientes condiciones:

- (a) Los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deben percibir de manera efectiva al CSA como la plataforma designada para la coordinación de políticas y la toma de decisiones – como una especie de Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial;
- (b) Los Gobiernos deben poner en práctica la decisión de elaborar un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF por su sigla en inglés) basado en los derechos humanos, mediante un proceso participativo a nivel nacional, regional y mundial;
- (c) El principio de la rendición de cuentas debe ser implementado debidamente mediante el establecimiento de un mecanismo de monitoreo en el CSA, el cual evalúe las políticas nacionales y la cooperación internacional según los indicadores propuestos en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación de la FAO;
- (d) El mecanismo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) debe ser puesto en marcha en octubre de 2010, contando con una financiación adecuada y la participación efectiva de todas las partes relevantes.

Para llevar a cabo el profundo cambio necesario en las políticas también es preciso encontrar una nueva manera de integrar la nutrición en las estrategias globales para combatir el hambre. Los problemas relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud deben ser contemplados y tratados de una manera conjunta y global. La necesidad de adoptar un enfoque integral que incluya la nutrición se hace evidente al tratar el derecho a la alimentación y a la nutrición de las personas afectadas por el VIH y SIDA. La manera más idónea de hacer frente a este desafío es fortalecer el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (SCN por su sigla en inglés) y garantizar que la nutrición sea una de las prioridades constantes en la agenda del CSA. Además, el debate actual sobre los paradigmas en la nutrición aplicada, en el que compiten dos enfoques basados respectivamente en los derechos humanos y las inversiones, puede aportar

claridad a la definición de los conceptos y producir cambios en la práctica. Ciertamente, la adopción de un enfoque de la nutrición basado en los derechos humanos garantizaría que los niños, hombres y mujeres dejaran de ser percibidos como beneficiarios de intervenciones para ser reconocidos como titulares de derechos.

Debido a la creciente demanda de agrocombustibles, los galopantes precios de los alimentos y el colapso de los mercados financieros, la tierra se ha convertido en un lucrativo tipo de inversión. Con demasiada frecuencia, aquellos que están involucrados en esta “fiebre del oro” moderna cierran acuerdos precipitadamente, sin considerar sus efectos sobre las comunidades locales. En vista de sus nefastas consecuencias, se debe poner fin urgentemente a este fenómeno del acaparamiento de tierras. El actual proceso participativo orientado a desarrollar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, que se basan en los estándares y principios de derechos humanos, es indudablemente una iniciativa prometedora. Sin embargo, es necesario impulsar un proceso de negociación intergubernamental similar al que fue llevado a cabo en el contexto de la elaboración de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. El enfoque opuesto, basado en la ilusión de una autorregulación voluntaria de los inversores, desde luego no es apropiado. Tal propuesta fue presentada por Japón en las reuniones del G-8/G-20 y formulada en el documento de los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos. No obstante, como afirma Olivier De Schutter, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: “[Estos] Principios [...] ni siquiera hacen referencia a los derechos humanos, con lo cual se pierde la dimensión de la rendición de cuentas tanto de los Gobiernos como de los actores privados, y de control por parte de organismos independientes.”

Los debates actuales sobre la gobernanza, la rendición de cuentas, los paradigmas, la participación y la tierra son en definitiva expresiones de la creciente toma de conciencia sobre la necesidad de cambiar las relaciones de poder en el sistema alimentario mundial. Nos enfrentamos al claro desafío de democratizar la gobernanza de dicho sistema y de garantizar que los Gobiernos, las organizaciones internacionales y el sector privado rindan cuentas por sus compromisos en materia de derechos humanos. Ya se han dado los primeros pasos en esta dirección. Sin embargo, aún se debe demostrar la voluntad política necesaria para lograr el cambio y el éxito del nuevo CSA. Muchos Gobiernos aún se niegan a ser sometidos a un proceso de monitoreo por parte de sus ciudadanos y la comunidad internacional o a rendir cuentas en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. A fin de lograr el cambio necesario, debemos fortalecer la capacidad de los pueblos de usar el marco de los derechos humanos para monitorear las acciones gubernamentales, intergubernamentales y del sector privado que agravan el hambre y aquellas orientadas a la erradicación del hambre y la reducción de las desigualdades.

Para llevar a cabo una reestructuración real de las relaciones de poder en el sistema alimentario mundial, es imprescindible fortalecer las redes de la sociedad civil a nivel mundial y su participación en los procesos de toma de decisiones. En los últimos años se lograron importantes progresos en este sentido. El Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria ha desempeñado un papel fundamental en el proceso actual de reforma de la gobernanza, al facilitar la participación de todos los grupos relevantes, como los agricultores y el campesinado a pequeña escala, los pueblos indígenas, las comunidades de pescadores, los pastores, los trabajadores y trabajadoras rurales, las mujeres, las personas pobres de las zonas urbanas y los jóvenes. Los informes nacionales incluidos en la presente edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición ofrecen una visión alentadora del aumento, tanto a nivel nacional como regional, de los grupos y las redes de la sociedad civil que se dedican a luchar por el derecho humano a la alimentación y a la nutrición. Las personas están tomando cada vez más conciencia de que tienen derechos y se están organizando con el objetivo de responsabilizar a sus Gobiernos y las organizaciones intergubernamentales de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada y la nutrición. En este contexto, el Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición es un instrumento fundamental para aumentar la visibilidad de las prácticas relativas a estos derechos y continuar fortaleciendo las iniciativas de la sociedad civil orientadas a superar los grandes desafíos actuales.

CONTENIDO DEL CD

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA NUTRICIÓN: DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL

I. Respuestas globales a la crisis alimentaria y nutricional mundial

- 01 Es hora de elaborar un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición basado en los derechos
Flavio Luiz Schieck Valente
Para más información, consultar:
· *Políticas y acciones para erradicar el hambre y la malnutrición*, documento de trabajo, resumen y carta abierta, noviembre de 2009 (disponibles en español, inglés y francés)
- 02 La Red Africana por el Derecho a la Alimentación en acción
Huguette Akplogan-Dossa
Para más información, consultar:
· Coalición Nacional RAPDA-Camerún, *Country report on the Right to Food in Cameroon*, Yaundé, 2010 (disponible en inglés)
· Coalición Nacional RAPDA-Congo, *État des lieux sur le droit à l'alimentation en République du Congo-Brazzaville*, Brazzaville, 2010 (disponible en francés)
· Coalición Nacional RAPDA-RDC, *Rapport d'état des lieux de la République Démocratique du Congo sur le droit à l'alimentation*, Kinshasa, 2010 (disponible en francés)
· Coalición Nacional RAPDA-Mali, socios de ICCO y Plataforma DESC, *L'état de la mise en œuvre du droit à l'alimentation au Mali*, Bamako, junio de 2010 (disponible en francés)
· Coalición Nacional RAPDA-Niger, ONG SOS FEVWF (Amadou, M., y Moussa, M.), *Droit à l'alimentation au Niger: État des lieux de l'application de quelques Directives volontaires de la FAO*, Niamey, abril de 2010 (disponible en francés)
· Coalición Nacional RAPDA-Togo, CREAT, *État des lieux du droit à l'alimentation adéquate au Togo*, Lomé, 2010 (disponible en francés)
- 03 Los Gobiernos y la inobservancia del derecho humano a la nutrición en tiempos de crisis
Claudio Schuftan
· **Artículo completo** (disponible en inglés): *Governments in times of crisis: seeking an excuse to brush-off their responsibility in upholding the human right to nutrition?*
- 04 El derecho a la alimentación de las personas con VIH y SIDA
Manyara Angeline Munzara
Artículo completo (disponible en inglés): *The Right to Food of People Living with HIV and AIDS*
- 05 Competencia de paradigmas en la nutrición aplicada: ya no se trata de ciencia, sino de ideología y política
Urban Jonsson
Artículo completo (disponible en inglés): *Paradigms in Applied Nutrition*

II. Conflictos por la tierra

- 06 ¡La tierra no está a la venta!
Sofía Monsalve Suárez
Para más información, consultar:
· La Vía Campesina, FIAN, Red de Investigación-Acción sobre la Tierra (LRAN) y GRAIN, *¡Detengamos de inmediato el acaparamiento de tierras!*, 22 de abril de 2010 (Documento completo y lista de organizaciones suscriptoras, disponible en español, inglés y francés)
- 07 La destrucción "responsable" del campesinado del mundo: la cruda realidad del acaparamiento de tierras
Olivier De Schutter
Para más información, consultar:
· De Schutter, O., *La agroindustria y el derecho a la alimentación*, Informe al Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 22 de diciembre de 2009 (disponible en español, inglés y francés)

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN

08 ÁFRICA

Informe completo (disponible en inglés): Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R., y Monsalve Suárez, S. - FIAN, *Land Grab Study, CSO Monitoring 2009-2010 "Advancing African Agriculture"* (AAA): The Impact of Europe's Policies and Practices on African Agriculture and Food Security, 2010

Para más información, consultar:

- Lamine Coulibaly, L., Monjane, B., *La Libye s'accapare de 100 000 hectares dans la zone Office du Niger*, Bamako, 17 de agosto de 2009 (artículo completo, disponible en francés)
- Movimiento de las Actividades Humanas por la Acreditación del Desarrollo (MADAM), *Land-acquisition Shows Many Faces, Advocacy Campaign against Landgrabbing in Sierra Leone*, Freetown, 2010 (artículo completo, disponible en inglés)

09 BURKINA FASO

Informe completo (disponible en francés): Coalición Nacional RAPDA-Burkina Faso (Maurice Sanwidi y Amadou Barry), *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du droit à l'alimentation au Burkina Faso*, Uagadugú, abril de 2010

10 CAMBODIA

No hay textos adicionales disponibles

11 COLOMBIA

Informe completo (disponible en español): Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), *Hambre y Vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia*, Segundo Informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia, Bogotá, marzo de 2010
Resumen ejecutivo (disponible en español e inglés)

12 ESPAÑA

No hay textos adicionales disponibles

13 GUATEMALA

Informe completo (disponible en español e inglés): FIAN Internacional, La Vía Campesina, Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA), Coalición de Agencias Católicas para el Desarrollo (CIDSE), Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (FIDH-OMCT), *El Derecho a la Alimentación en Guatemala: Informe Final de la Misión Internacional de Verificación*, Guatemala, marzo de 2010

14 INDONESIA

Resumen ejecutivo (disponible en inglés): Bina Desa, *Observation Report on Rural Land Conflict*, Resumen Ejecutivo, Jakarta, 2010

15 KENIA

Informe completo (disponible en inglés): Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) y FIAN Internacional, *Kenya's Hunger Crisis – The Result of Right to Food Violations*, Heidelberg, febrero de 2010
Informe completo (disponible en inglés y francés): FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique*, Heidelberg, abril de 2010

16 MOZAMBIQUE

Informe completo (disponible en inglés y francés): FIAN Internacional, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique*, Heidelberg, abril de 2010
Informe completo (disponible en portugués): FIAN Internacional, *Desenvolvimento para quem? – Impacto dos Projetos de Desenvolvimento sobre os Direitos Sociais da População Rural Moçambicana*, Heidelberg, abril de 2010

17 ZAMBIA

Informe completo (disponible en inglés): Coalición Nacional RAPDA-Zambia (Simon Ng'ona), *Right to Food Study: A Case Study Report on Zambia*, Lusaka, 2010

Además de los documentos adicionales, en el CD podrá encontrar la versión en PDF del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2010 y ediciones anteriores.



La situación mundial del derecho a la alimentación y a la nutrición ofrece un panorama alarmante en 2010. Las repercusiones de las crisis energética, económica, financiera y de los precios de los alimentos han turbado la vida de millones de personas en el mundo. En el año 2009, el número de personas desnutridas en el mundo superó los mil millones por primera vez en la historia – y no hay señales de que esta escandalosa cifra vaya a disminuir en un futuro cercano. Si no se lleva a cabo un profundo cambio en la gobernanza y las políticas nacionales e internacionales, será imposible cumplir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, es decir, reducir a la mitad la proporción de personas desnutridas hasta 2015.

2010

El objetivo del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición es monitorear las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición desde la perspectiva de los derechos humanos, e identificar y documentar violaciones y situaciones que aumentan el riesgo de que éstas ocurran, el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y las políticas deficientes. El Observatorio provee una plataforma en la que expertos en derechos humanos, activistas de la sociedad civil, movimientos sociales, medios de comunicación y académicos pueden intercambiar experiencias con el fin de determinar los modos más efectivos de realizar su labor a favor del derecho a la alimentación y a la nutrición, incluyendo las actividades de cabildeo y promoción.