



# OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN

2014

Diez años  
de las Directrices  
del Derecho a la  
Alimentación:  
logros, inquietudes  
y luchas



# PIE DE IMPRENTA

## PUBLICADO POR



Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo  
Caroline-Michaelis-Str. 1  
10115 Berlín, Alemania  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)



FIAN Internacional  
Willy-Brandt-Platz 5  
69115 Heidelberg, Alemania  
[www.fian.org](http://www.fian.org)



Organización Intereclesiástica para la  
Cooperación al Desarrollo (ICCO Cooperación)  
Joseph Haydnlaan 2a  
3533 AE Utrecht, Países Bajos  
[www.icco-cooperation.org](http://www.icco-cooperation.org)

## MIEMBROS DEL CONSORCIO DEL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN 2014



Alianza Ecuánica de Acción Global (EAA)  
150 route de Ferney, PO Box 2100  
CH-1211 Ginebra 2, Suiza  
[www.e-alliance.ch](http://www.e-alliance.ch)



Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles  
(WAMIP)  
Secretaría (MARAG), 2B Milind Park  
Opp St. Xavier's School, Memnagar Road  
Ahmedabad, India



Centro Internazionale Crocevia  
Via Tuscolana n. 1111  
0017 Roma, Italia  
[www.croceviaterra.it](http://www.croceviaterra.it)



Coalición Internacional del Hábitat (HIC)  
Red para los Derechos a la Vivienda y a la Tierra (HLRN)  
11 Tiba Street, 2<sup>nd</sup> Floor  
Muhandisin, El Cairo, Egipto  
[www.hlrn.org](http://www.hlrn.org)



Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI)  
The Redstone Building, 2940 16<sup>th</sup> Street, Suite 305  
San Francisco, CA 94103-3664, EE.UU.  
[www.treatycouncil.org](http://www.treatycouncil.org)



DanChurchAid (DCA)  
Nørregade 15  
DK-1165 Copenhagen K, Dinamarca  
[www.danchurchaid.org](http://www.danchurchaid.org)



International Baby Food Action Network (IBFAN)  
Oficina de enlace de IBFAN, IBFAN-GIFA  
Av. de la Paix 11  
CH-1202 Ginebra, Suiza  
[www.gifa.org](http://www.gifa.org)  
[www.ibfan.org](http://www.ibfan.org)



Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP)  
Secretaría Global  
PO Box 13698, St Peter's Square  
Mowbray 7705, Ciudad del Cabo, Sudáfrica  
[www.phmovement.org](http://www.phmovement.org)



Observatori DESC – Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales  
Carrer Casp 43 Baixos  
08010 Barcelona, España  
[www.observatoridesc.org](http://www.observatoridesc.org)



Organización Mundial contra la Tortura (OMCT)  
Secretariado Internacional  
PO Box 21, 8 Rue du Vieux-Billard  
CH-1211 Ginebra 8, Suiza  
[www.omct.org](http://www.omct.org)



Pakistan Fisherfolk Forum (PFF)  
75-G, Block 6, PECHS  
Karachi 75400, Sindh, Paquistán  
[www.pff.org.pk](http://www.pff.org.pk)



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,  
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
La Niña E4-438 y Av. Amazonas  
Edif. Pradera, Piso 3, Of. 302-B  
Quito, Ecuador  
[www.pidhdd.org](http://www.pidhdd.org)



Red Africana por el Derecho a la Alimentación  
(RAPDA – Réseau africain pour le droit à l'alimentation)  
Rue Soneb Aidjedo C/881 Maison Degla  
Cotonú, Benín  
[www.rapda.org](http://www.rapda.org)



REDSAN-CPLP  
c/o ACTUAR, INOPOL  
Escola Superior Agrária de Coimbra  
Bencanta, 3045-601 Coimbra, Portugal  
[www.redsan-cplp.org](http://www.redsan-cplp.org)



Terra Nuova  
Viale Liegi 10  
00198 Roma, Italia  
[www.terranuova.org](http://www.terranuova.org)



US Food Sovereignty Alliance (USFSA)  
c/o WhyHunger  
505 8<sup>th</sup> Avenue, Suite 2100  
Nueva York, NY 10018, EE.UU.  
[www.usfoodsovereigntyalliance.org](http://www.usfoodsovereigntyalliance.org)



World Alliance for Breastfeeding Action (WABA)  
Secretariado  
PO Box 1200  
10850 Penang, Malasia  
[www.waba.org.my](http://www.waba.org.my)

OCTUBRE DE 2014

**Consejo Editorial:**

Anne C. Bellows, Universidad de Siracusa  
Antonio Onorati, Centro Internazionale Crocevia  
Biraj Patnaik, Campaña por el Derecho a la Alimentación en India  
Carolin Callenius, Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo  
Christine Campeau, EAA  
Francisco Sarmiento, Universidad de Coimbra (Centro de Estudios Sociales)  
Maarten Immink, Consultor  
Manigueueigdinapi Jorge Stanley Icaza, CITI  
Marcos Arana Cedeño, WABA  
Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional  
Monika Agarwal, WAMIP  
Nora McKeon, Terra Nuova  
Pablo de la Vega, PIDHDD  
Stineke Oenema, ICCO Cooperación

**Coordinación del proyecto:**

M. Alejandra Morena, FIAN Internacional  
[morena@fian.org](mailto:morena@fian.org)

**Traducción al español:**

Rodrigo Ginés Salguero

**Revisión de estilo y edición en español:**

Juan Carlos Morales González, FIAN Colombia

**Foto de portada:**

© Daniel Alfonso León (Misión de investigación de derechos humanos a Colombia)

**Diseño:**

KontextKommunikation, Alemania, Heidelberg/Berlín  
[www.kontext-kom.de](http://www.kontext-kom.de)

**Impresión:**

LokayDRUCK, Alemania, en papel certificado por FSC

**Financiado por:**



Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)  
[www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)

Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

FIAN Internacional

[www.fian.org](http://www.fian.org)

ICCO Cooperación

[www.icco-cooperation.org](http://www.icco-cooperation.org)



Red Internacional de Seguridad Alimentaria (IFSN)  
IFSN es co-financiada por la CE  
[www.ifsan.info](http://www.ifsan.info)

Esta publicación ha sido realizada con la asistencia financiera de la Unión Europea. Los contenidos de la misma son de exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras, y no se debe considerar de ninguna manera que reflejen los puntos de vista de la Unión Europea u otras organizaciones responsables de la publicación.

El contenido de la presente publicación puede ser citado o reproducido haciendo referencia explícita a la fuente. Las organizaciones responsables de la publicación desean recibir una copia de los documentos en los que se citan o reproducen contenidos de la misma.

Todos los enlaces de internet incluidos en esta publicación han sido consultados por última vez en agosto de 2014.

**ISBN:**

978-3-943202-22-9

Más información en la página web del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición:*

[www.rfn-watch.org](http://www.rfn-watch.org)

# ÍNDICE

Lista de siglas y abreviaturas	6
Prefacio	8
Introducción	10
<b>MIRANDO AL PASADO PARA AVANZAR: EVALUACIÓN DE LAS DIRECTRICES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b>	<b>14-29</b>
<b>01</b> El momento justo de los derechos: Reflexiones de la sociedad civil sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada <i>Abby Carrigan</i>	15
<b>02</b> Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, la democratización de los sistemas alimentarios y la soberanía alimentaria: reflexiones de Olivier De Schutter <i>Entrevista</i>	20
<b>03</b> Reconsiderar la brecha entre lo voluntario y lo vinculante: Una reflexión 10 años después de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación <i>Sofía Monsalve Suárez y Fabienne Aubry</i>	25
<b>CUESTIONES Y EVOLUCIONES CLAVE EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN</b>	<b>30-55</b>
<b>04</b> Inversiones agrícolas: ¿Quién toma las decisiones? ¿Por qué supone una diferencia para los movimientos sociales el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial? <i>Nora McKeon</i>	31
<b>05</b> La interdependencia y la indivisibilidad del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, y de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer <i>R. Denisse Córdova Montes y Flavio Luiz Schieck Valente</i>	36
<b>ESTUDIO DE CASO</b> Explicar la paradoja de India a través de las voces de las mujeres	
<b>06</b> ¿Respira aún el nuevo reglamento europeo de semillas? <i>Philippe Catinaud y Guy Kastler</i>	38
<b>07</b> Restaurar la autosuficiencia mediante el conocimiento local tras los desastres: lecciones útiles para la alimentación materna, de recién nacidos y de niños, y de la solidaridad entre los agricultores a pequeña escala <i>Marcos Arana Cedeño, M. Innes Av. Fernandez y R. Denisse Córdova Montes</i>	42
<b>ESTUDIO DE CASO 1</b> Respuestas de las mujeres al tifón Haiyan en Filipinas <b>ESTUDIO DE CASO 2</b> “Sin maíz no hay país”: Campaña de los agricultores a pequeña escala tras los huracanes en México	
<b>08</b> De la CIN-1 a la CIN-2: La necesidad de una asociación fuerte con la sociedad civil <i>Stineke Oenema</i>	46
<b>09</b> Respuestas a los desafíos ligados al cambio climático para la producción de alimentos: Fortalecer la resiliencia o aumentar la dependencia <i>Marcos Arana Cedeño</i>	51

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: Monitoreo y avances del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición	56-89
<b>ÁFRICA</b>	<b>57-62</b>
10 Acaparamiento de tierras y resistencia popular en Malí <i>Chantal Jacovetti y Philip Seufert</i>	57
11 Facilitando las medidas relativas al derecho a la alimentación mediante un entorno legislativo y de políticas propicio: la experiencia de Zanzíbar <i>Maarten Immink, Mansura Kassim y Ali Haji Ramadhan</i>	60
<b>AMÉRICA</b>	<b>63-70</b>
12 Colombia con hambre. Indolencia estatal y resistencia comunitaria <i>Juan Carlos Morales González</i>	63
13 La lucha por la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala. Seguimiento del litigio por desnutrición infantil en el municipio de Camotán <i>Ricardo Zepeda</i>	65
14 La defensa del océano Ártico es fundamental para la subsistencia indígena en Alaska <i>Faith Gemmill</i>	68
<b>ASIA</b>	<b>71-79</b>
15 El derecho a la tierra en India: La clave para la seguridad alimentaria <i>Marie Bohner</i>	71
16 Sentando las bases para la ley marco sobre la alimentación en Filipinas <i>Aurea G. Miclat-Teves</i>	74
17 La inseguridad alimentaria en las situaciones de crisis prolongada: Examen de la Franja de Gaza <i>Mariam Al Jaajaa y Emily Mattheisen</i>	77
<b>EUROPA</b>	<b>80-89</b>
18 La ley sobre el derecho a la alimentación en Bélgica: ¡un paso necesario! <i>Manuel Eggen</i>	80
19 No solo una cuestión del Sur Global: El acaparamiento de tierras y la minería en Suecia <i>Gustaf Jilker, Eva Jonsson, Leif Gustavsson y Torgny Östling</i>	83
20 Los fondos soberanos de Noruega y Suecia: Abogar por el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos <i>Morten Aulund, Rebecka Jalvemyr y Kristin Kjæret</i>	86
<b>Resumen y Conclusión</b>	<b>90</b>
<b>Mapa del Mundo – Cobertura geográfica del Observatorio 2014</b>	<b>96</b>

# LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CERD	Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial
CE	Comisión Europea
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIN-1	Primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992)
CIN-2	Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (2014)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
DAA	derecho a una alimentación adecuada
DESC	derechos económicos, sociales y culturales
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ENT	enfermedades no transmisibles
ETN	empresas transnacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	gases de efecto invernadero
MEM	Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OET	obligación extraterritorial
OGM	organismo genéticamente modificado
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	organización de la sociedad civil
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPP	partenariado público-privado
SAN	seguridad alimentaria y nutricional
SCN	Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas
SUN	Iniciativa Scaling Up Nutrition
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



El último año ha sido denso e importante para nosotros. Durante los primeros 12 meses de actividad de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, fundada en junio de 2013<sup>1</sup>, sus miembros participaron en acciones y debates sobre una variedad de cuestiones y procesos clave para la lucha por el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Entre ellos están el futuro de los sistemas alimentarios, la próxima Segunda Conferencia sobre Nutrición (CIN-2), la regulación de los mercados de semillas, los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria y nutricional y –en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)– la negociación de los principios para la inversión agrícola responsable (iar) y la elaboración un programa para la acción para la seguridad alimentaria en las situaciones de crisis prolongadas.

El derecho a la alimentación y a la nutrición es el hilo conductor que vincula todas estas cuestiones y otros desafíos emergentes – no solo conceptualmente, sino también sobre el terreno, en las luchas de las comunidades. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los movimientos sociales que representan a los varios sectores de los titulares de derechos –campesinas y campesinos, pescadores y pescadoras artesanales, pastoralistas, pueblos indígenas, mujeres rurales, trabajadores y trabajadoras agroalimentarios y urbanos, y otros– están uniendo sus fuerzas cada vez más para avanzar en sus objetivos comunes, con los derechos humanos como factor de unión. Como destacó Lalji Desai de la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles (WAMIP), el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición ha servido para conectar a personas y luchas aparentemente dispares en diferentes partes del mundo, convirtiendo lo que de otra forma podrían ser cuestiones locales en una lucha global interconectada por los derechos humanos: al unir a los pescadores artesanales en Uganda con los pastoralistas en India y “alzar nuestras voces conjuntamente, podemos ejercer presión sobre los gobiernos” y otros actores para que respeten, protejan y realicen los derechos humanos<sup>2</sup>.

Hace diez años, en noviembre de 2004, el Consejo de la FAO adoptó las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en lo sucesivo, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación). La Red Mundial y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) y movimientos sociales han aprovechado este aniversario como una oportunidad para hacer balance y, más importante aún, para exigir un compromiso renovado de los gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas, la sociedad civil y otras partes interesadas con la plena realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición.

El aniversario de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación llega en un momento crítico para nuestra lucha. El sector privado corporativo está mostrando un interés creciente y logrando más influencia en los sistemas alimentarios y los espacios políticos en todo el mundo. Los agronegocios y los inversores financieros están tomando el control de los recursos naturales y socavando la soberanía de los productores de alimentos, mientras que las corporaciones transnacionales de la alimentación y las bebidas obtienen más poder en la toma de decisiones respecto a lo que finalmente termina por llegar al plato del consumidor. La movilización social por los derechos humanos puede tener un impacto, incluso cuando están implicados actores tan poderosos, como se ejemplifica con la adopción de una resolución del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2014 para avanzar en la elaboración de un tratado vinculante para prevenir las violaciones de derechos humanos cometidas por corporaciones transnacionales<sup>3</sup>.

- 1 Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. *Llamamiento a una acción conjunta*. FIAN Internacional. Junio de 2013. [http://www.rfn-watch.org/uploads/media/GNRtFN\\_-\\_Formatted\\_Network\\_Call\\_to\\_Action\\_SP\\_01.pdf](http://www.rfn-watch.org/uploads/media/GNRtFN_-_Formatted_Network_Call_to_Action_SP_01.pdf)
- 2 Entrevista con Lalji Desai. Ver el artículo: *El momento justo de los derechos: Reflexiones de la sociedad civil sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada* en esta edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*.
- 3 Más de 500 OSC formaron una alianza para exigir la adopción de esta resolución. Puede obtenerse más información en: <http://www.treatymovement.com/blog/2014/7/1/stop-corporate-impunity-press-release>

Como contribución al aniversario, el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2014* está dedicado a celebrar y evaluar los *Diez años de las Directrices del Derecho a la Alimentación: logros, inquietudes y luchas*. El objetivo del Observatorio es monitorear y hacer avanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición a nivel global, regional, nacional y local y dar visibilidad a las luchas de las comunidades y a la resistencia sobre el terreno. La edición de este año pone el foco en las Directrices y presenta los puntos de vista y las experiencias de la sociedad civil respecto a este importante instrumento. Además, en julio de 2014 se celebró una consulta de la sociedad civil sobre este tema en Roma y se espera presentar un documento de síntesis de las OSC en un evento dedicado a las Directrices durante la 41ª sesión del CSA en octubre de 2014.

El Consorcio del *Observatorio* y la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición están estrechamente vinculados, puesto que la mayoría de sus miembros participan en ambas iniciativas. Esta sinergia garantiza que el *Observatorio* sea la herramienta de monitoreo más prominente de la Red Mundial. Los miembros de ambas plataformas esperan que las iniciativas y temas presentados en la edición de 2014 del *Observatorio* enriquezcan el entendimiento de nuestras y nuestros lectores de los avances, las limitaciones y los desafíos futuros en relación a la realización progresiva del DAA. Juntos seguiremos luchando por alternativas sostenibles y basadas en derechos humanos para lograr sistemas mejores en los que todas las personas disfruten de todos los derechos humanos – incluido el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición.

Los miembros del Consorcio y la Red Mundial quieren dar las gracias a todas y todos los que han contribuido a la elaboración de esta edición del *Observatorio*. En primer lugar, valoramos enormemente las contribuciones y el compromiso de las autoras y los autores ya que sin ellos esta publicación no sería posible. De igual forma, queremos dar las gracias a los miembros del Consejo Editorial de 2014 por su inestimable apoyo en este esfuerzo colectivo, en concreto a Anne C. Bellows, Antonio Onorati, Biraj Patnaik, Carolin Callenius, Christine Campeau, Francisco Sarmiento, Maarten Immink, Manigueueigdinapi Jorge Stanley Icaza, Marcos Arana Cedeño, Martin Wolpold-Bosien, Monika Agarwal, Nora McKeon, Pablo de la Vega y Stineke Oenema. Un agradecimiento especial a la Coordinadora del *Observatorio 2014*, M. Alejandra Morena, por su excelente trabajo, dedicación y paciencia. Deseamos expresar nuestra más sincera gratitud a Léa Winter, que trabajó como Coordinadora del *Observatorio* de 2011 a 2013. Además, queremos destacar el gran trabajo de Refiloe Joala, que trabajó como becaria, y de las y los traductores, correctores y revisores. Por último, estamos muy agradecidos con el resto de miembros del Consorcio del *Observatorio* y de la Red Mundial, por su valioso apoyo en la elaboración y difusión de esta publicación.

Cordialmente,

Carolin Callenius, Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo  
Stineke Oenema, ICCO Cooperación  
Flavio Valente, FIAN Internacional

# INTRODUCCIÓN

*Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en lo sucesivo, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación), adoptadas por el Consejo de la FAO en 2004, tenían el fin de ofrecer orientación a los gobiernos sobre cómo convertir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en una realidad. Diez años después, ¿en qué medida han demostrado ser eficaces?

La sociedad civil y los movimientos sociales, así como aquellos que han contribuido al *Observatorio 2014*, han aprovechado la ocasión del aniversario de su adopción para volver a analizar las Directrices, examinar la historia de la lucha que llevó a su formulación y evaluar no solo su implementación por los Estados sino también los avances generales, las limitaciones y los desafíos futuros en relación al derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria. Siendo un instrumento de derecho indicativo, ¿son aún relevantes las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación una década tras su adopción? ¿Han sido usadas por los gobiernos a la hora de dar forma a políticas y programas? ¿En qué punto nos encontramos en la lucha por el derecho a la alimentación y a la nutrición?

La edición de 2014 del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición –Diez años de las Directrices del Derecho a la Alimentación: logros, inquietudes y luchas–* explora estas cuestiones. La evaluación de las Directrices del Derecho a la Alimentación y del derecho a la alimentación en general ofrece una visión diversa. Aunque ha habido avances importantes, la inadecuada aplicación e implementación y la falta de rendición de cuentas y coherencia entre las políticas siguen siendo desafíos importantes. La receta para rendición de cuentas de Olivier de Schutter, antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, no ha sido seguida por suficientes gobiernos: “Debe adoptarse un plan de acción, con un calendario definido para la implementación de todas las acciones a realizar, indicadores claros para medir los avances y una asignación clara de responsabilidades. De esta forma, ninguna parte de un gobierno puede evitar rendir cuentas por no emprender las medidas que se espera que emprenda”<sup>1</sup>. Asimismo, la necesidad de llevar a cabo acciones para reformar y democratizar los sistemas alimentarios es más urgente que nunca.

Como en ediciones previas, el *Observatorio 2014* está dividido en dos secciones principales. La sección temática tiene dos partes: la primera se dedica ampliamente a una reflexión sobre los últimos diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, mientras que la segunda se centra en avances clave relacionados con la lucha por el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición. La segunda sección del *Observatorio*, organizada por regiones, presenta artículos sobre evoluciones relevantes relacionadas con el derecho a la alimentación a nivel nacional y local, y cómo están abordando los movimientos populares los desafíos a los que hacen frente.

En la primera sección de la parte temática, el artículo 1 presenta extractos de entrevistas con actores de la sociedad civil que han sido fundamentales en la promoción del derecho a la alimentación y el desarrollo de las Directrices, compilando sus reflexiones sobre cómo se originó el marco del derecho a la alimentación y a dónde nos ha llevado. En la entrevista que aparece en el artículo 2, Olivier De Schutter comparte su evaluación de las Directrices, los sistemas alimentarios y la soberanía alimentaria, al final de su mandato como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. El artículo 3 examina el valor de los instrumentos de derecho indicativo sobre la base de un análisis comparativo de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación con las Recomendaciones del GAFI, un instrumento

1 Entrevista con Olivier De Schutter. Ver el artículo: *Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, la democratización de los sistemas alimentarios y la soberanía alimentaria: reflexiones de Olivier De Schutter* en esta edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*.

destinado a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adoptado por un órgano intergubernamental establecido por el G7.

En la segunda sección de la parte temática, el artículo 4 analiza las reivindicaciones y contribuciones de la sociedad civil a las negociaciones que se están celebrando en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) sobre el desarrollo de principios para promover la inversión agrícola responsable (iar). El artículo 5 presenta opiniones respecto a los vínculos subyacentes entre el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer. El artículo 6 examina la propuesta para un nuevo reglamento sobre semillas en la Unión Europea que amenaza la biodiversidad y que puede permitir la expansión de las corporaciones transnacionales en el sector agrícola. El artículo 7 enfatiza la importancia de promover la autosuficiencia mediante el conocimiento local después de desastres, examinando lecciones para la alimentación materna, de recién nacidos y niños en Filipinas y de la solidaridad de los agricultores a pequeña escala en México. El artículo 8 da seguimiento a las evoluciones y las discusiones clave sobre nutrición en la preparación para la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-2) y aboga por asociaciones fuertes de los gobiernos con la sociedad civil. El último artículo de la sección temática, el artículo 9, versa acerca de las respuestas a los desafíos ligados al cambio climático para la producción de alimentos y alerta ante los riesgos de promover estrategias que aumentan la dependencia de las comunidades locales del apoyo externo en lugar de fortalecer su resiliencia.

La sección nacional y regional comienza con África. El artículo 10 expone el impacto del acaparamiento de tierras facilitado por el gobierno en las poblaciones indígenas en Malí y demuestra la creciente resistencia popular a este proceso y algunos de sus logros. El artículo 11 describe cómo un entorno político y legislativo propicio a nivel nacional, unido a un refuerzo de las capacidades a nivel local, está facilitando la planificación e implementación de medidas de seguridad alimentaria y nutricional por parte de grupos de población vulnerables y que sufren inseguridad alimentaria en Zanzíbar.

Pasando al continente americano, el artículo 12 evalúa la situación del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición en Colombia. Destaca continuas violaciones del DAA como resultado de políticas inadecuadas del Estado, ilustrando también la versatilidad de las organizaciones rurales y urbanas en sus esfuerzos para asegurar la realización de sus derechos. Los siguientes dos artículos describen cómo las comunidades indígenas están luchando por su DAA y otros derechos humanos en procesos judiciales en Guatemala y Estados Unidos. El artículo 13 presenta un caso emblemático de litigación estratégica contra la malnutrición infantil en el municipio de Camotán, mientras que el 14 se centra en los proyectos de petróleo y gas en alta mar y su impacto potencial sobre los derechos de subsistencia de los pueblos indígenas en Alaska.

En la región de Asia, el artículo 15 analiza la lucha por la soberanía alimentaria a través de una evaluación de los derechos a la tierra en India y muestra los esfuerzos de los movimientos sociales para generar una reforma tangible a favor de la mayoría pobre del país. El artículo 16 describe el proceso en curso para la adopción de un proyecto de ley marco sobre el derecho a una alimentación adecuada en Filipinas y el papel clave de la sociedad civil en esta iniciativa. El artículo 17 busca concienciar sobre la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas describiendo la precaria situación en la Franja de Gaza.

Por último, en la región europea, el artículo 18 cubre el proceso actual para la adopción de una propuesta de proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación y a la nutrición en Bélgica, que sería una primicia en Europa. Este ejemplo ilustra el creciente reconocimiento de que el DAA es relevante para todo el mundo, no solo

para el Sur Global. El artículo 19 sigue en la misma línea discutiendo la tendencia emergente de acaparamiento de tierras en Suecia. El artículo 20 insta a Noruega y a Suecia a que cumplan sus obligaciones extraterritoriales (OET) en materia de derechos humanos mediante evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de sus fondos soberanos de pensiones.

Esperamos que la información presentada en el *Observatorio 2014* sirva a las lectoras y los lectores como fuente de conocimiento y concienciación respecto a los logros, los contratiempos y los desafíos futuros, y que fortalezca nuestro movimiento global por la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición para todos.

El Consejo Editorial del *Observatorio 2014*



MIRANDO AL  
PASADO PARA  
AVANZAR:  
EVALUACIÓN  
DE LAS  
DIRECTRICES  
DEL DERECHO  
A LA  
ALIMENTACIÓN

## EL MOMENTO JUSTO DE LOS DERECHOS: REFLEXIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Abby Carrigan<sup>1</sup>

En su informe inicial a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, en su papel como primer Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler habla de la aceptación contemporánea del concepto del derecho a una alimentación adecuada en términos de su “verdad y el momento de su llegada al mundo”<sup>3</sup>:

*En la historia de las ideas existe un misterio inexplicado: una idea puede ser justa, cierta ... a veces durante siglos ... sin llegar a ser incorporada al debate público ... o a la conciencia colectiva. Permanece inasequible hasta ese momento misterioso que los griegos denominan kairos –“el momento justo”<sup>4</sup>.*

Añade que el “momento justo” se produjo con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, en la que los participantes acordaron implementar y dar seguimiento al derecho a la alimentación, en conformidad con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Veinte años después, la ocasión del 10º aniversario de la adopción de *las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en lo sucesivo las Directrices) ofrece una oportunidad para hacer balance a este respecto.

Este artículo destaca algunos extractos de entrevistas hechas a actores de la sociedad civil que han trabajado en aras de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (DAA), con el fin de reflexionar sobre cómo se originó el *kairos* para este derecho, hasta dónde nos ha conducido y a dónde puede llevarnos<sup>5</sup>.

### UNA NUEVA FORMA DE PENSAR

A pesar de su codificación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el concepto del DAA seguía siendo algo vago y oscuro, también para los pioneros de los derechos humanos, incluso hasta los años 70.

*Le aseguro que en ese momento solo teníamos interrogantes en nuestras mentes. No sabíamos mucho de los derechos humanos, pero poco a poco nos dimos cuenta de que se trataba de toda una nueva forma de pensar.* (Wenche Eide, Universidad de Oslo)

Por esa época, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega encargó un estudio para describir el desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos. En conexión con este trabajo, se movilizó a expertos en nutrición y desarrollo para

1 [Abby Carrigan](#) es estudiante de intercambio en FIAN Internacional de la Universidad de Maastricht. Un agradecimiento especial a Maarten Immink, Carolin Callenius, Rolf Künnemann y Martin Wolpold-Bosien por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Predecesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creado en 2006.

3 Ziegler, Jean. El derecho a la alimentación. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (E/CN.4/2001/55). Ginebra, 2001. [www.righttofood.org/wp-content/uploads/2012/09/ECN.4200155.pdf](http://www.righttofood.org/wp-content/uploads/2012/09/ECN.4200155.pdf)

4 *Ibidem*.

5 Puede leerse una versión más extensa de este artículo en: [www.fian.org](http://www.fian.org)

empezar a reflexionar sobre el posible contenido del derecho a una alimentación adecuada. Esto desencadenó las primeras sesiones y conferencias interdisciplinarias de lluvias de ideas y la publicación en paralelo de los dos primeros libros sobre el tema en 1984: *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*<sup>6</sup> y *El derecho a la alimentación*<sup>7</sup>.

Luego siguió un importante avance conceptual en un estudio preparado para las Naciones Unidas sobre el contenido jurídico del derecho a la alimentación, que incluía la elaboración de los tres niveles de obligaciones estatales: a respetar, proteger y realizar los derechos humanos, un concepto usado ahora con frecuencia en el trabajo de derechos humanos.

*Al resaltar que las obligaciones estatales eran mucho más complejas y que tenían que dividirse en estos tres niveles, creo que dimos un gran paso hacia adelante para superar la polarización ideológica que había emergido durante la Guerra Fría entre los defensores de los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) por el otro. Estos niveles de obligaciones se combinaron posteriormente con los elementos normativos de un marco para la seguridad alimentaria, a fin de obtener ideas sobre políticas y acciones. (Asbjørn Eide, Universidad de Oslo)*

Estos grandes pasos hacia adelante en el entendimiento académico del DAA coincidieron con movimientos en el seno de la sociedad civil. En marzo de 1983, representantes de la sociedad civil de varios países crearon una red de acción internacional sobre el derecho a la alimentación – FIAN.

*En aquellos momentos la red FIAN fue un caso de prueba para ver cómo podrían trabajar las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a nivel internacional con el marco del DAA. Se llevó a cabo mucho trabajo sobre el DAA en ese momento, incluida una reunión de 150 participantes de la sociedad civil durante la Asamblea Mundial de la Alimentación para un ejercicio de evaluación 10 años después de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. Fue el primer encuentro global de OSC en el que el derecho a la alimentación figuraba de forma prominente en la declaración final. Sobre la base de esta experiencia de trabajo positiva, así como de acciones urgentes y campañas basadas en los derechos, entendimos que íbamos por el buen camino – y FIAN fue fundada como una organización internacional de derechos humanos en 1986. El derecho a la alimentación en los años 80 y a principios de los 90 fue un derecho pionero para el resto de los DESC. (Rolf Künemann, FIAN Internacional)*

## ABRIENDO EL CAMINO

Esta nueva forma de pensar sobre el hambre llevó a que la sociedad civil hiciera campaña por el derecho a la alimentación adecuada, como una demanda esencial, en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 en Roma. En ese sentido, la sociedad civil expresó: “Afirmamos, ante todo, el derecho humano básico a la alimentación. Toda persona tiene el derecho de acceder en todo momento a alimentos y agua adecuados, sanos, nutritivos, con el fin de mantener una vida activa, saludable

6 Eide A. et al. *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*. Centro de Derechos Humanos. Serie de Estudios N° 1. Nueva York. 1989.

7 Alston P. y Tomaševski K. (editores). *The Right to Food*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht. 1984.

y con dignidad”<sup>8</sup> En dicho contexto, un progreso importante fue cuando la Declaración de la Cumbre reafirmó: “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>9</sup>. “La Declaración nos ofreció, como activistas, un camino a seguir. Nos mostró cómo luchar, con un énfasis en los derechos. Nadie había dicho realmente eso antes”. (Antonio Onorati, Centro Internazionale Crocevia)

La Declaración de Roma de 1996 no solo elaboraba el concepto de la seguridad alimentaria, sino que también ofrecía el contexto para la movilización de un contra movimiento propuesto por La Vía Campesina (LVC): la soberanía alimentaria.

*En ese momento se trataba de una cuestión de concepto. Vimos que estábamos en contra de la idea de seguridad alimentaria propuesta por la FAO. La Vía (Campesina) propuso que cada comunidad tenía el derecho a determinar cómo y qué producir. Ahora diríamos que las ideas de la seguridad alimentaria están dentro del concepto de la soberanía alimentaria.*  
(Deolina Carrizo, La Vía Campesina – LVC)

El trabajo de LVC y su conexión con organizaciones por el derecho a la alimentación, como FIAN Internacional, tuvo el efecto de dar forma mutuamente a los conceptos y al desarrollo de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación:

*Mediante campañas conjuntas y sus interacciones, el discurso de derechos humanos se hizo más prominente en LVC y el movimiento más amplio por la soberanía alimentaria. La colaboración de movimientos sociales, activistas por el derecho a la alimentación y expertos académicos—esta alianza estratégica— ha fortalecido enormemente el derecho a la alimentación. Este es un logro importante del DAA en comparación con los avances de otros DESC.*  
(Sofía Monsalve Suárez, FIAN Internacional)

## LAS DIRECTRICES: CAMBIANDO EL PARADIGMA

El impulso de los logros alcanzados en 1996 llevó a que en 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) adoptara la Observación General N° 12<sup>10</sup>, la cual aclaró el contenido normativo y las obligaciones conexas de los Estados con respecto al DAA. A partir de ahí, “surgió en el seno de la sociedad civil la idea de redactar orientaciones para los Estados sobre la implementación del DAA. Hicimos cabildeo para la elaboración de un código de conducta, que habría detallado las responsabilidades de los Estados, así como las de otros actores”. (Michael Windfuhr, Instituto Alemán de Derechos Humanos)

Al final, los gobiernos y la sociedad civil acordaron redactar las Directrices, que tienen una doble fortaleza:

*Primero, reiteraron la interpretación del DAA como se detalla en la Observación General N° 12 y, segundo, fueron adoptadas unánimemente por los miembros de la FAO. La adopción por unanimidad fue un gran éxito. Ahora tenemos una interpretación que ningún Estado puede decir que desconoce, o no respetar. Eso hace que sea más fuerte que muchas otras normas.*  
(Michael Windfuhr, Instituto Alemán de Derechos Humanos)

- 8 ¿Beneficios para unos pocos o alimentación para todos? Soberanía y Seguridad Alimentaria para eliminar la Globalización del Hambre”. Declaración de las ONGs para la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma. 1996. [www.converge.org.nz/pirm/food-sum.htm#ngo](http://www.converge.org.nz/pirm/food-sum.htm#ngo)
- 9 FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. Roma. 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>
- 10 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Observación General N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11). (E/C.12/1999/5). Adoptada en el 20° periodo de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 12 de mayo de 1999. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebc12>

Uno de los principales logros de las Directrices ha sido su contribución a un cambio de paradigma; “han sentado las bases para un discurso global sobre el DAA. Crearon un entorno en el que el DAA puede formar una parte central del discurso sobre los derechos DESC a nivel mundial. Ese es el logro más importante”. (Biraj Patnaik, Campaña por el Derecho a la Alimentación en India)

Este cambio de paradigma contribuyó al éxito del DAA en todos los niveles. A nivel mundial, el DAA fue fundamental para la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), y en la elaboración de documentos, tales como el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM), y el Marco Amplio para la Acción. A nivel nacional, el DAA ha sido institucionalizado en forma de enmiendas constitucionales y leyes marco en muchos países, incluidos México, Sudáfrica y Brasil<sup>11</sup>.

A nivel local, los enfoques basados en derechos han contribuido a reducir la marginalización de las poblaciones vulnerables, tales como los agricultores y agricultoras a pequeña escala, los y las pastoralistas y los pescadores y pescadoras artesanales.

*El aumento de la confianza en la reivindicación colectiva de nuestros derechos, sin temor a la violencia, ha resultado en la movilización y organización para tener una voz más fuerte. La mayor visibilidad de nuestras luchas ha provocado una reducción de la injusticia.* (Mohammad Ali Shah, Foro de Pescadores Artesanales de Paquistán – PFF)

El DAA ha servido para conectar luchas y personas aparentemente dispares en diferentes partes del mundo, convirtiendo lo que de otra forma podrían ser cuestiones locales con poco atractivo internacional, en una batalla mundial interconectada por los derechos humanos. Al unir a los pescadores artesanales en Uganda con los pastoralistas en India y “alzar nuestras voces conjuntamente, podemos ejercer presión sobre los gobiernos para que no actúen en contra de ningún o ninguna activista de derechos humanos. Si actúan contra uno, están actuando contra todos nosotros”. (Lalji Desai, Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles – WAMIP)

## DESAFÍOS FUTUROS

Con todos los importantes logros alcanzados durante la historia de la lucha por el DAA, su futuro deberá enfrentar desafíos constantes: la falta de rendición de cuentas y la impunidad por las violaciones del derecho a la alimentación; su limitada implementación; el peligro para los defensores y defensoras de derechos humanos y su criminalización; y, la “probabilidad de que las negociaciones venideras, como las del programa post 2015, de nuevo aborden solo de boquilla el monitoreo y la rendición de cuentas en materia de derechos humanos”. (Claudio Schuftan, Movimiento para la Salud de los Pueblos – MSP)

El problema creciente de la captura corporativa y de la implicación del sector privado en el desarrollo de políticas sigue suponiendo una amenaza, y debemos seguir trabajando para asegurar que los poderosos “no compren los derechos humanos”. (Hugette Akplogan-Dossa, Red Africana por el Derecho a la Alimentación – RAPDA)

11 De Schutter, Olivier. *Informe provisional del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación.* (A/68/288\*) Nueva York. Asamblea General de las Naciones Unidas. Agosto de 2013. [www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025\\_rtf\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025_rtf_en.pdf)

*Existe un riesgo continuo en la comunidad internacional de reducir el DAA al derecho a no padecer hambre. Los poderes hegemónicos y las agencias internacionales bajo su influencia promueven programas, tales como la asistencia alimentaria y las transferencias de efectivo, que tratan los derechos humanos como mínimos. Estos poderes quieren evitar los compromisos que no les gusta reconocer que han asumido. Quieren limitar los derechos a un mínimo y dejar de lado todas las obligaciones de respetar, proteger y realizar.*  
(Flavio Valente, FIAN Internacional)

La sociedad civil tiene el deber de promover el DAA y de protegerlo para que no sea cooptado por el sector privado, diluido en foros internacionales o ignorado por los gobiernos nacionales. El establecimiento en 2013 de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición busca ofrecer un espacio para que los diferentes actores hagan exactamente eso, creando mejores sinergias entre sus trabajos mediante la acción conjunta<sup>12</sup>. “El derecho a la alimentación es universal y la Red nos permitirá realizar más trabajo, de mejor calidad, y estar más alineados a través de actividades de difusión e incidencia política”. (Stineke Oenema, ICCO)

Se han logrado muchas cosas durante el transcurso de la lucha por la realización del DAA para todos. Está claro que todos estos logros, ya sea en forma de acuerdos internacionales, legislación nacional o una redefinición del discurso, requirieron la participación dedicada de una sociedad civil fuerte trabajando junta para avanzar. “Los derechos humanos son demasiado importantes para dejarlos solo en manos de los gobiernos” (Anita Klum, Comité Ejecutivo de FIAN Internacional) – y aún queda mucho por hacer.

12 *Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición – Carta y llamamiento a una acción conjunta*. Junio de 2013.  
[http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/GNRtFN\\_-\\_Formatted\\_Charter\\_SP.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/GNRtFN_-_Formatted_Charter_SP.pdf)

## LAS DIRECTRICES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA: REFLEXIONES DE OLIVIER DE SCHUTTER<sup>1</sup>

Este artículo trata las principales cuestiones destacadas por Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación entre mayo de 2008 y mayo de 2014, durante una entrevista realizada el 25 de marzo de 2014. La entrevista se centró en las *Directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (de aquí en adelante, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación<sup>2</sup>), que fueron aprobadas hace diez años por el Consejo de la FAO. De Schutter instó con frecuencia a los Estados a considerar y aplicar en la práctica este importante instrumento.

Durante su mandato, De Schutter contribuyó enormemente al entendimiento y la implementación del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición como un derecho humano holístico. Su trabajo en la intersección entre este derecho y otras áreas jurídicas y de políticas –incluida la nutrición, la gobernanza internacional, el comercio y el desarrollo, los negocios, y los derechos de la mujer– ha mostrado la importancia de garantizar la primacía de los derechos humanos y de crear marcos sólidos para colmar la brecha existente entre la protección y la rendición de cuentas<sup>3</sup>.

### PRINCIPALES LOGROS, LIMITACIONES Y DESAFÍOS FUTUROS PARA LAS DIRECTRICES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

**Pregunta:** ¿Cómo han contribuido las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación a la promoción y la protección del derecho a una alimentación adecuada durante los últimos diez años? ¿Cuáles fueron los principales logros y limitaciones de las Directrices y su implementación?

**Reuesta:** Normalmente expertos y expertas independientes con una extensa experiencia son quienes aclaran el contenido normativo de los derechos económicos, culturales y sociales. Por el contrario, la legitimidad de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación es única porque fueron negociadas por los gobiernos. En consecuencia, tienen el potencial de ser al menos tan poderosas como las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y otros órganos de tratados de derechos humanos. No debería permitirse a los gobiernos ignorar un texto que ellos mismos han negociado y aprobado por consenso en el Consejo de la FAO.

En mi experiencia, no obstante, varios actores hacen referencia con menos frecuencia a las Directrices que a las Observaciones Generales. El hecho de ser bastante extensas y detalladas puede considerarse como una ventaja, pero quizás eso provoca que en cierto modo resulten más difíciles de utilizar para algunos encargados

- 1 Esta entrevista fue realizada por [Martin Wolpold-Bosien](#), [Abby Carrigan](#) y [María Alejandra Morena](#), el 25 de marzo de 2014. Un agradecimiento especial a Abby Carrigan, María Alejandra Morena y Carolin Callenius por su apoyo en la redacción y revisión de este artículo.
- 2 FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Aprobadas por la 127ª Sesión del Consejo de la FAO. Noviembre de 2004. Roma, 2005. <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm>
- 3 Para saber más sobre su trabajo y acceder a sus informes, ver: <http://www.srfund.org/en> y <http://www.ohchr.org/EN/issues/food/Pages/FoodIndex.aspx>

de elaborar políticas, que pueden considerarlas como demasiado prescriptivas. Además, fueron el primer documento de esta naturaleza que se elaboró en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), un órgano intergubernamental de la FAO, por lo que las personas de algunos círculos, en particular aquellas que no están especializadas en el derecho a una alimentación adecuada, puede que no estén acostumbradas a referirse a tales fuentes, y es más probable que se decanten por el trabajo de los órganos de tratados o por los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos (CDH).

Se trata por tanto de un destino un tanto paradójico: por un lado, las Directrices son un instrumento notable, extremadamente detallado y de gran legitimidad. Al mismo tiempo, parece que los encargados de elaborar políticas no las utilizan muy a menudo al tomar decisiones. Podríamos hacer mucho más con ellas de lo que se ha hecho hasta ahora.

**P: ¿Cuáles son los principales logros de las Directrices en términos de dar forma a legislaciones nacionales y políticas públicas?**

R: A este respecto, las Directrices tienen tres dimensiones. La primera dimensión es que las políticas sectoriales nacionales pueden tener en cuenta formas de mejorar el derecho a la alimentación, por ejemplo en lo relativo al desarrollo económico (Directriz 2) o la organización de los mercados (Directriz 4). La segunda dimensión está relacionada con las instituciones y los procedimientos, por ejemplo, la elaboración de una estrategia nacional (en línea con la Directriz 3), el establecimiento de instituciones para la coordinación intersectorial (Directriz 5) o la creación de mecanismos participativos para asegurar de forma efectiva el derecho a la participación y la consulta, etc. La tercera dimensión es la internacional, que se trata en una parte separada de las Directrices, como una especie de complemento, debido a la oposición expresada por algunas delegaciones a incluir esto como tal en las Directrices.

Probablemente, los logros más prominentes se han conseguido en el segundo bloque, el institucional. El informe que presenté a la 68ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas resume algunos de los principales avances que se lograron en el mundo a este respecto<sup>4</sup>. Hay grandes diferencias entre las regiones y los avances más significativos se han logrado en América Latina. Esto resulta de los esfuerzos combinados por parte de varios actores, incluida una red de parlamentarios que ha sido bastante eficaz a la hora de apoyar estos avances, y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), mucho mejor organizadas en estas cuestiones que en África o en Asia. También han desempeñado un papel clave el importante trabajo realizado por la oficina regional de la FAO en Santiago de Chile y el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre<sup>5</sup>.

**P: ¿Cómo valora los logros de las Directrices en lo que respecta a la rendición de cuentas del derecho a la alimentación?**

R: La rendición de cuentas está avanzando. Cada vez hay más cortes que usan el derecho a la alimentación en sus fallos. La idea clave de elaborar estrategias nacionales con el fin de realizar el derecho a la alimentación surgió del reconocimiento de que debíamos garantizar rendición de cuentas, también para las dimensiones de los derechos humanos sujetas a la “realización progresiva”. Cuando el CDESC desarrolló esta idea a finales de los años noventa, que influyó a la hora de dar forma a las Directrices adoptadas en 2004, el objetivo era enviar el mensaje de que simplemente porque un

4 De Schutter, Olivier. *Informe final: el potencial transformador del derecho a la alimentación*. 25º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (A/HRC/25/5). 10 de marzo de 2014. [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310\\_finalreport\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_es.pdf)

5 *Ibidem*. Páginas 14 y 15.

derecho esté sujeto a la realización progresiva en algunas dimensiones, no significa que sea aceptable que un Estado permanezca pasivo. Debe adoptarse un plan de acción, con un calendario definido para la implementación de todas las acciones a realizar, indicadores claros para medir los avances y una asignación clara de responsabilidades. De esta forma, ninguna parte de un gobierno puede evitar rendir cuentas por no emprender las medidas que se espera que emprenda.

Esa idea tiene una gran fuerza y ha obtenido cierto nivel de impacto en los países que han adoptado tales estrategias nacionales. Una vez más, no obstante, la aplicación de esta idea es muy desigual de una región a otra. Incluso en América Latina, donde muchos países han adoptado una ley marco sobre el DAA, y tienen en su mayoría estrategias nacionales, no está siempre claro si hay un monitoreo independiente de la implementación de estas estrategias. Tampoco está claro si se establecen sanciones asociadas al incumplimiento de los plazos establecidos. Es evidente que aún queda bastante trabajo por hacer.

**P: ¿Cómo valora las limitaciones de las Directrices, en particular respecto a la Directriz 19 sobre la dimensión internacional?**

R: La Directriz 19 ha sido probablemente menos eficaz que la invocación gradual de la dimensión extraterritorial de los derechos humanos. Me parece que el CDESC no ha hecho referencia a esta Directriz a la hora de abordar las obligaciones extraterritoriales (OET) en las Observaciones Finales sobre los informes de los Estados. En lugar de eso, ha argumentado que sería incoherente permitir a un Estado ignorar las repercusiones de sus políticas o decisiones en los derechos humanos fuera de su jurisdicción, cuando insiste en que presta atención a dichas repercusiones en su jurisdicción. Hay que recordar que el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) no incluye una referencia a la “jurisdicción” o al territorio: impone deberes a los Estados parte en todas sus acciones u omisiones.

Se han logrado avances significativos en el entendimiento de las implicaciones de las obligaciones extraterritoriales de derechos humanos. Según tengo entendido, no obstante, estos avances estaban en gran parte desligados de la invocación de la Directriz 19, puesto que no existió tal uso explícito de esta directriz por parte de tribunales de derechos humanos u órganos de tratados. Como sabe, estoy muy comprometido con las OET sobre la base del derecho internacional general de derechos humanos. Vamos por buen camino, con el magnífico trabajo realizado por el Consorcio ETO<sup>6</sup>, en cuya creación y dinamización Rolf Künemann ha sido determinante. Es ejemplar la forma en que se ha realizado esta tarea para hacer avanzar la idea.

**P: ¿Le gustaría profundizar en su reflexión sobre las Directrices?**

R: Me gustaría destacar un dato sorprendente: estuve en el Senado belga el 25 de marzo, donde se está discutiendo una propuesta de ley marco sobre el derecho a la alimentación<sup>7</sup>. Es interesante resaltar que en el pasado, incluido el periodo de las negociaciones de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación en 2002-2004, esta cuestión se consideraba como algo de interés solo para los países en desarrollo donde había, y sigue habiendo, hambre y malnutrición generalizadas. En la actualidad, los problemas que se originan de la ausencia de una política alimentaria, de las repercusiones medioambientales de la producción agroindustrial de alimentos, y del hecho que las poblaciones empobrecidas no puedan comer saludablemente, son problemas que se reconocen cada vez más como pertinentes para los países de la parte rica del mundo, incluidos los países de la OCDE. Tenemos políticas agrícolas,

6 El Consorcio ETO es una red de cerca de 80 OSC relacionadas con los derechos humanos y académicos que ha sido creada para cubrir las lagunas en la protección de derechos humanos que se han abierto mediante el incumplimiento de las OET. Para obtener más información ver: [www.etoconsortium.org](http://www.etoconsortium.org)

7 Para mayor información ver el artículo “*Ley sobre el derecho a la alimentación en Bélgica: un paso necesario!*”, contenido en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2014.

claro está, y también políticas de salud y ambientales. Lo que no tenemos es el enfoque de sistemas integrados que requieren las políticas alimentarias.

Hay que reflexionar sobre esto. ¿Cómo podemos convencer gradualmente a los gobiernos y a los encargados de elaborar políticas de que las estrategias del derecho a la alimentación, los consejos y comités de alimentos, y la integración del derecho a la alimentación en las diferentes políticas sectoriales que tienen efectos sobre su disfrute, pueden ser igualmente pertinentes para el Norte y para el Sur? Sería interesante revisar de nuevo las Directrices y determinar si la proclividad a favor de abordar los problemas en el Sur Global es quizás demasiado fuerte. Yo creo que las Directrices en gran medida son también aplicables al Norte, donde los problemas son significativamente más similares de lo que pensábamos previamente. Existe ciertamente un nuevo interés en las cuestiones relacionadas con la alimentación en el Norte debido a las repercusiones en la salud pública atribuidas a la forma en que se han desarrollado los sistemas alimentarios y sus efectos en el medio ambiente, la atención inadecuada que se presta a la nutrición y la desaparición de las explotaciones agrícolas a pequeña escala y familiares en la región.

## LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS MUNDIALES Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

**P:** En su último informe se hace un llamamiento “para que se rediseñen de forma radical y democrática los sistemas alimentarios mundiales”. ¿Cuáles serían los principales elementos de tal rediseño para asegurar el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición?

**R:** Resulta muy complicado realizar reformas con éxito sin que el sistema alimentario rinda más cuentas y sea más democrático en su funcionamiento. Existen muchas limitaciones en los sistemas alimentarios convencionales. En primer lugar, las inversiones están recompensando a las grandes corporaciones del agronegocio y no están apoyando los sistemas alimentarios locales. En segundo lugar, los incentivos económicos están premiando a los productores más eficientes, en lugar de a los que contribuyen a conservar los ecosistemas. En tercer lugar, nuestros gustos y hábitos alimentarios han cambiado hacia alimentos procesados –más convenientes, fáciles de preparar y adaptados a nuestros acelerados estilos de vida, incluso si puede que sean menos saludables. Finalmente, hay actores importantes capaces de bloquear cambios como resultado de la posición dominante que han adquirido en los sistemas alimentarios y políticos. Por ello, la democracia alimentaria es realmente la clave para lograr sistemas alimentarios más sostenibles. La democratización de los sistemas alimentarios es una condición necesaria para lograr cambios.

**P:** Su informe final también hace referencia a la soberanía alimentaria como una condición para la plena realización del derecho a la alimentación. ¿Podría elaborar esta conexión entre la soberanía alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada?

**R:** El concepto de la soberanía alimentaria parece haber cambiado significativamente durante los últimos quince años –o incluso en menos tiempo. Al principio se usaba como una especie de contra eslogan a la liberalización del comercio y a la idea de que los productores y productoras de alimentos de todo el mundo deberían competir entre ellos para que emergieran los más competitivos y las regiones más eficientes producirían para las otras, que dependerían entonces del comercio y la ayuda para

cubrir sus necesidades. La reivindicación original de la soberanía alimentaria, como la concibió La Vía Campesina por ejemplo en la Declaración de Mons de 1993, fue inicialmente una reacción a esto, argumentando que no deberíamos permitir que las políticas alimentarias y agrícolas estén determinadas por las exigencias del comercio internacional, sino diseñarlas teniendo en cuenta las prioridades que cada país o región se establece para sí mismo.

Hoy en día, sectores más amplios que los que acuñaron el concepto en un principio –los agricultores y agricultoras a pequeña escala bajo el paraguas de La Vía Campesina– evocan cada vez más la soberanía alimentaria, incluidas las ONG y las poblaciones urbanas. Se considera que influye cada vez más a nivel de micropolítica en el ámbito local, en lugar de oponerse simplemente al comercio global y a la liberalización del comercio a nivel mundial. La soberanía alimentaria hoy parece ser un movimiento desplegado en nuevos frentes: comedores escolares, cantinas de empresa, mercados de agricultores, la forma en que las comunidades pobres acceden a alimentos frescos mediante mercados móviles que transitan por barrios pobres, etc. El concepto se utiliza de una forma suficientemente ambigua para sintetizar ambos significados en mi informe final.

Es imperativo que reconstruyamos los sistemas alimentarios locales. En la actualidad existe consenso respecto a que ha habido un desequilibrio muy fuerte en la forma en que se han desarrollado los sistemas alimentarios en el pasado, con un énfasis excesivo en las cadenas alimentarias mundiales a gran escala y el comercio internacional. No obstante, como destacué anteriormente, para ejercer la democracia en los sistemas alimentarios, dichos sistemas han de pertenecer a las personas que dependen de ellos. Estas formas nuevas de evocar la soberanía alimentaria son bastante recientes, pero aún así, ambos significados son indispensables para la realización del derecho a la alimentación.

**P: Si pudiera expresar un “deseo” para la implementación de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, ¿cuál sería?**

**R:** Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación fueron desarrolladas en 2002-2004, en un momento en que un gran número de especialistas eran conscientes del punto muerto alcanzado por los enfoques dominantes en la seguridad alimentaria (basados en el aumento de la producción, el comercio y la ayuda), pero la comunidad en general carecía del sentido de urgencia en la cuestión. La crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008 y 2010, los impactos cada vez más severos del cambio climático en la volatilidad de los precios, y la presión sobre los recursos hacen que en la actualidad las Directrices sean más pertinentes que nunca: ahora entendemos mucho mejor que hace unos años la importancia de adoptar un enfoque “de todo el gobierno” en aras de la realización del derecho a la alimentación (englobando distintas políticas sectoriales), así como la importancia de los marcos jurídicos, institucionales y de políticas que mejoran la participación y la rendición de cuentas. La revisión de los diez años de implementación ofrece una buena oportunidad. A mi modo de ver, las Directrices siguen siendo completamente válidas y pertinentes, y deberían desempeñar un papel aún más importante en los años venideros.

## RECONSIDERAR LA BRECHA ENTRE LO VOLUNTARIO Y LO VINCULANTE: UNA REFLEXIÓN 10 AÑOS DESPUÉS DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Sofía Monsalve Suárez y Fabienne Aubry<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas ha proliferado la adopción de instrumentos voluntarios que abordan diferentes cuestiones a nivel internacional. Se hace referencia a ellos como instrumentos del derecho indicativo (*soft law* en inglés), en oposición a los instrumentos del derecho imperativo (*hard law* en inglés), que son obligatorios y vinculantes para aquellos a los que atañen<sup>2</sup>. La naturaleza voluntaria de estos instrumentos ha provocado muchas críticas en la sociedad civil. Habida cuenta de los tremendos desafíos para asegurar la rendición de cuentas de los Estados y de poderosos actores internacionales cada vez más implicados en violaciones y abusos de derechos humanos, muchas organizaciones de la sociedad civil (OSC) consideran tales instrumentos no vinculantes como inútiles frente a leyes nacionales y regímenes internacionales imperativos, tales como los regímenes de inversión y comercio que repercuten en gran medida en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Además, a menudo se perciben como instrumentos que ayudan a los Estados a evadir obligaciones, creando a la vez la ilusión de que existen ciertas normas básicas y mecanismos de rendición de cuentas.

Este artículo reflexiona sobre estas críticas analizando la experiencia de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>3</sup> (de ahora en adelante, las Directrices). A partir de la evaluación de las Directrices presentada en la primera sección del *Observatorio* de este año, intenta profundizar nuestra comprensión de los instrumentos del derecho indicativo y el contexto en que operan, y analiza su contribución para mejorar la aplicación y la rendición de cuentas en materia de derechos humanos a nivel internacional. Las autoras esperan que este artículo resulte útil, especialmente en el contexto del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), en el que movimientos sociales y otras OSC participan cada vez más en el desarrollo de normas internacionales en el ámbito de la alimentación y la agricultura.

### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR INSTRUMENTOS DEL DERECHO INDICATIVO Y HASTA QUÉ PUNTO SON INDICATIVOS?

Además de los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores están desempeñando un papel cada vez más importante en la toma de decisiones y la implementación de políticas a nivel internacional. El concepto de gobernanza global describe esta evolución como una consecuencia de la ausencia de un gobierno a nivel mundial. Podría decirse que “la gobernanza global hace a nivel internacional lo que los Estados hacen en sus países” con la notable excepción, no obstante, de que a

1 [Sofía Monsalve Suárez](#) es la Coordinadora del programa de Acceso a los Recursos Naturales de FIAN Internacional; [Fabienne Aubry](#) es jurista especializada en derecho internacional y legislación de derechos humanos y en la actualidad apoya a FIAN Internacional con su trabajo en Ginebra. Un agradecimiento especial a Christophe Golay, Francisco Sarmento, Claudio Schuftan y Thierry Kesteloot por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Nota del revisor de estilo en español: En el medio latinoamericano, *soft law* suele traducirse como derecho indicativo; normas, instrumentos o derecho no vinculantes; y, de forma más literal aunque no necesariamente correcta: “derecho blando o débil”. *Hard law* se traduce como derecho imperativo; normas, instrumentos o derecho vinculante; y, también de forma literal “derecho duro o fuerte”.

3 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Adoptadas por el Consejo de la FAO en su 127ª sesión. Noviembre de 2004. Roma. 2005. <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.HTM>

ese nivel no existe una autoridad de aplicación<sup>4</sup>. Asimismo, aquellos que ejercen la gobernanza global operan en muchos casos fuera de un marco normativo material y procedimental claro, y sin recurso a la legislación formal. Dado que muchos actores estiman que el proceso de desarrollo, negociación, ratificación y transposición de tratados internacionales es engorroso y consume mucho tiempo, la ruta más simple y rápida de adoptar instrumentos del derecho indicativo ha proliferado en las últimas décadas en muchos ámbitos de políticas. Se les considera más flexibles y fácilmente adaptables a una variedad de circunstancias y por tanto ofrecen una forma pragmática de reforzar la cooperación y un entendimiento compartido entre diferentes actores – no solo Estados. El enfoque “a la carta” que implican los instrumentos del derecho indicativo los hace muy convenientes para todos los actores que no están dispuestos a aceptar regulaciones obligatorias.

El amplio abanico de instrumentos del derecho indicativo va desde normas internacionales que orientan la implementación de derechos humanos específicos, tales como las Directrices, hasta normas para todo tipo de actividades, como la banca, los seguros y las finanzas. Un ejemplo de estas últimas son las recomendaciones elaboradas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación (de ahora en adelante, las Recomendaciones del GAFI)<sup>5</sup>. Aunque este artículo no puede analizar todos los ámbitos de políticas cubiertos por instrumentos del derecho indicativo, es evidente que estos instrumentos se están usando mucho más a nivel internacional de lo que la mayoría pensamos.

A primera vista, está claro que los instrumentos del derecho indicativo difieren considerablemente entre sí en muchos aspectos. Aprovechando el trabajo de Matthias Goldman<sup>6</sup>, pueden usarse parámetros para comprender sistemáticamente estas diferencias y llegar a una comprensión más matizada y crítica de los diferentes tipos de instrumentos del derecho indicativo. Los *parámetros genéticos* corresponden al proceso de adopción de los instrumentos e incluyen la autoría, el procedimiento y la publicación, además de indicar el nivel de autoridad y legitimidad del instrumento. Los *parámetros textuales* corresponden al contenido del instrumento y analizan, entre otras cosas, los destinatarios, el lenguaje utilizado y la cadena normativa (si procede) en la que se incluye el instrumento. Los *parámetros de seguimiento* corresponden a los mecanismos ofrecidos para la aplicación del instrumento, desde mecanismos imperativos (sanciones) hasta indicativos (como el monitoreo, la elaboración de informes y los riesgos de reputación).

¿Dónde se ubican entonces las Directrices en comparación, por ejemplo, con las Recomendaciones del GAFI que, como veremos, difieren notablemente en tema, origen e impacto?

Las Directrices ocupan un puesto alto en términos de inclusividad y legitimidad (*parámetros genéticos*), puesto que fueron adoptadas por consenso por el órgano intergubernamental de toma de decisiones de la FAO (una agencia de las Naciones Unidas que cuenta casi con una afiliación universal) tras largas negociaciones en las que participaron los Estados, las OSC y las agencias de las Naciones Unidas. En contraste, las Recomendaciones del GAFI son considerablemente menos inclusivas y legítimas puesto que fueron adoptadas por el GAFI, un órgano intergubernamental establecido por el G7 y cuyo número de miembros no supera los 36 Estados, tras una consulta exclusivamente técnica entre actores privados e instituciones financieras internacionales<sup>7</sup>.

4 Finkelstein, Lawrence S. *What is Global Governance?* Global Governance. Vol. 1 N°. 3 (Septiembre-diciembre de 1995): 367-372. [www.jstor.org/stable/27800120](http://www.jstor.org/stable/27800120)

5 <http://www.aranzadi.es/blanqueodecapitales/pdf/4.40recomendacionesgafi.pdf>

6 Matthias Goldman es un experto jurista que investiga en cómo desarrollar un marco jurídico de gobernanza para las actividades de las instituciones internacionales. Ver: Goldmann, Matthias. *Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority – Part I/II*. German Law Journal. Vol. 9 N° 11 (2008): 1865-1908. [www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1046](http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1046)

7 Puede obtenerse más información en la página web del GAFI: [www.fatf-gafi.org/](http://www.fatf-gafi.org/)

Respecto al contenido (*parámetros textuales*), el fin de las Directrices es ofrecer orientación práctica a los Estados en la implementación a nivel nacional del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en conformidad con los principios fundamentales de derechos humanos. Se refieren expresamente a la legislación internacional de derechos humanos<sup>8</sup> y, como tal, están subordinadas en la cadena normativa internacional. De igual forma, las recomendaciones del GAFI se construyen sobre normas internacionales ya existentes<sup>9</sup> adoptadas con vistas a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Ambos instrumentos usan un fuerte lenguaje deontológico que insta a los Estados a adoptar un comportamiento concreto y regulaciones específicas.

En lo que respecta a los *parámetros de seguimiento*, las Directrices emplean el mecanismo más débil, es decir, la elaboración voluntaria de informes al CSA<sup>10</sup>. Al contrario, las recomendaciones del GAFI cuentan con un fuerte sistema de seguimiento, puesto que la implementación se revisa mediante un mecanismo de pares y a través de los procesos de evaluación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial usando la metodología de evaluación común del GAFI<sup>11</sup>.

Es sorprendente la diferencia entre la limitada cantidad de recursos puestos a disposición para la implementación de las Directrices y su elevado grado de legitimidad, especialmente en comparación con la de las recomendaciones del GAFI. A diferencia de estas últimas y de otros instrumentos del derecho indicativo desarrollados por y para Estados influyentes, las Directrices fueron desarrolladas haciendo frente a Estados poderosos y negociadas con otros aún más conservadores. Esto explica la oposición de los Estados poderosos al establecimiento de mecanismos de monitoreo efectivos de las Directrices en el seno de la FAO, así como la falta de un apoyo amplio a esta tarea de las agencias de implementación de las Naciones Unidas —tales como la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)— y de donantes influyentes. A su vez, los mecanismos de seguimiento de las recomendaciones del GAFI casi cierran la brecha conceptual (y factual) que diferencia al derecho imperativo del indicativo, es decir, su efecto vinculante o no vinculante.

## EL DESAFÍO DE MEJORAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿QUÉ PAPEL PUEDEN DESEMPEÑAR LOS INSTRUMENTOS DEL DERECHO INDICATIVO?

El uso extendido del derecho indicativo en la gobernanza global ha nublado la fina distinción entre instrumentos vinculantes y no vinculantes. No todos los instrumentos del derecho indicativo tienen herramientas débiles de gobernanza, y algunos instrumentos del derecho imperativo no son implementados de forma efectiva<sup>12</sup>. Las recomendaciones del GAFI ejercen una influencia real en el nivel nacional y, en particular, suponen graves consecuencias para los derechos civiles de los individuos, como en los casos de OSC sospechosas de financiar el terrorismo<sup>13</sup>. ¿Cómo podemos sacar algo en claro de esto? Aunque esta contribución plantea más preguntas que las respuestas que ofrece, creemos que es útil profundizar nuestro entendimiento crítico de los desafíos futuros.

La gobernanza global es un concepto relativamente reciente y un juego muy fluido y reñido determinado más por políticas de poder que por legislación. Esto explica la existencia de ciertos instrumentos del derecho indicativo que son fuertes sobre todo porque actores poderosos los imponen, mientras que algunos instrumentos

- 8 Ver el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 9 Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y eliminación del terrorismo y de la financiación del terrorismo, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y la Convención de las Naciones Unidas sobre la financiación del terrorismo.
- 10 Por ahora la elaboración voluntaria de informes no ha tenido lugar. A parte de esto, algunos órganos de monitoreo de los derechos humanos, como el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, han utilizado a veces las Directrices en su trabajo.
- 11 Sobre las posibles sanciones que el GAFI puede imponer para exigir el cumplimiento puede verse el caso de Turquía y su legislación sobre la financiación del terrorismo. Hayes, Ben. *How international rules on countering the financing of terrorism impact civil society*. Transnational Institute. 8 de mayo de 2013. [www.tni.org/briefing/how-international-rules-countering-financing-terrorism-impact-civil-society?context=603](http://www.tni.org/briefing/how-international-rules-countering-financing-terrorism-impact-civil-society?context=603)
- 12 Como en el caso del PIDESC, por ejemplo.
- 13 Ver la nota 11.

del derecho imperativo tienden a ser débiles porque los poderosos rechazan acatarlos. Por tanto, la cuestión clave no es tanto si un instrumento es vinculante o no, sino más bien las dinámicas del poder y la legislación a la hora de desarrollar formas eficaces de controlar a los poderosos.

Otra cuestión es si el derecho imperativo es siempre la mejor respuesta a la necesidad de marcos regulatorios y de políticas internacionales. Supongamos que la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMC) y otras agencias de las Naciones Unidas fueran tan poderosas como la Organización Mundial del Comercio (OMC) para exigir el cumplimiento de sus instrumentos normativos. ¿No limitaría esto aún más la soberanía nacional? ¿Y el control democrático y la legitimidad? ¿No beneficiaría tal gobierno global en el contexto actual a las empresas transnacionales? Transferir demasiados poderes regulatorios al nivel internacional implicaría sin duda sacrificios para la autodeterminación de los pueblos.

A la hora de exigir regulación obligatoria a nivel internacional, hay que entender mejor cuándo es necesaria y qué espacios de toma de decisiones nacionales y locales queremos preservar. El desarrollo de una norma, equivalente al principio de subsidiariedad para la implementación nacional de los tratados internacionales de derechos humanos, podría aclarar la interacción/relación entre el derecho imperativo y el indicativo. Una diferenciación más clara entre estas categorías, así como en la del derecho indicativo, ayudaría también a identificar entre los instrumentos del derecho indicativo cuáles pueden contribuir a la implementación de normas obligatorias.

El desarrollo de normas alternativas en alimentación y agricultura en el contexto del CSA reformado requiere por tanto un mejor entendimiento de los desafíos ligados a los procesos de toma de decisiones más allá del nivel nacional. Desde un punto de vista democrático, la gobernanza global ofrece una imagen caótica y fragmentada. De esta forma, sigue habiendo falta de claridad cuando una institución o actor internacional ejerce la autoridad pública y respecto a las normas materiales y procedimentales que han de ser observadas para que esto sea legítimo. Además, el desarrollo de sistemas internacionales especializados, como los sistemas de comercio y finanzas, ha dado lugar a varios regímenes jurídicos autónomos, a menudo con intereses contrapuestos<sup>14</sup>. No existe jerarquía alguna que ordene estos regímenes y el choque entre el potente régimen comercial internacional y el débil régimen de derechos humanos es, lamentablemente, bien conocido. No sorprende entonces que muchos instrumentos usados para gobernar globalmente sean profundamente ilegítimos y estén controlados por unos pocos Estados y actores influyentes. Los derechos individuales, la democracia, la autodeterminación colectiva y la justicia global están amenazados<sup>15</sup>. Por tanto, es importante examinar siempre de forma crítica de qué tipo de instrumento vinculante o no vinculante estamos hablando. Dicho de otra forma, quién lo desarrolló y de qué manera, quién lo usa, cómo y con qué fin. Finalmente, el reto es democratizar la gobernanza global y situar los derechos humanos en el centro del orden internacional.

Los tratados de derechos humanos deben estar en el centro de la regulación obligatoria a nivel internacional. Mirando al futuro, nuestro mayor desafío es la importante tarea de hacer que sean realmente aplicables a todos los niveles. A nivel local, es crucial seguir incrementando la rendición de cuentas en materia de derechos humanos mediante mecanismos como las auditorías sociales y los tribunales populares. Por ahora, la movilización de los pueblos sigue siendo la forma primordial de rendición de cuentas en derechos humanos. A nivel nacional, el derecho a la alimentación no es plenamente justiciable aún en todos los lugares y sigue faltando regulación

14 Koskeniemi, Martti. *Fragmentación del derecho internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*. Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional. Documento de las Naciones Unidas A/CN.4/L.682. 13 de abril de 2006. [http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a\\_cn4\\_l682.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_l682.pdf)

15 von Bogdandy, Armin; Dann, Philipp y Matthias Goldmann. *Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*. German Law Journal. Vol. 09 N° 11 (2008):1375-1400. [www.germanlawjournal.com/article.php?id=1025](http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=1025)

obligatoria en todos los ámbitos de políticas relevantes – como en los incluidos en las Directrices. Por último, a nivel internacional es necesario completar la arquitectura del sistema internacional de derechos humanos con un tribunal mundial para los derechos humanos.

Las Directrices pueden contribuir a avanzar con estas prioridades, por ejemplo, si se mejora su mecanismo de seguimiento; la FAO debería pasar de solo evaluar el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, a evaluar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada usando las Directrices como punto de referencia<sup>16</sup>. Además, las Directrices pueden reforzarse de forma efectiva cuando los movimientos sociales las reclaman, implementan y monitorean ellos mismos. Usados de esta manera, los instrumentos del derecho indicativo pueden convertirse en poderosas herramientas para difundir la disconformidad y la resistencia a regímenes más potentes y para respaldar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.

16 Declaración de la sociedad civil en la 29ª Conferencia Regional de la FAO para Europa. Informe de la 29ª Conferencia Regional de la FAO para Europa. Bucarest, Rumanía. 2-4 de abril.  
<http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mk194s.pdf>

# CUESTIONES Y EVOLUCIONES CLAVE EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN

## INVERSIONES AGRÍCOLAS: ¿QUIÉN TOMA LAS DECISIONES? ¿POR QUÉ SUPONE UNA DIFERENCIA PARA LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL?<sup>1</sup>

Nora McKeon<sup>2</sup>

El acaparamiento de tierras —objeto de denuncia a nivel global— es solo el aspecto más visible de una tendencia más compleja. La amenaza más amplia es el esfuerzo actual por consolidar el sistema alimentario global dirigido por corporaciones, sacudido por las múltiples crisis de estos últimos años, y abrirlo a los mercados que han logrado hasta ahora escapar a su penetración. Integrar a las productoras y los productores a pequeña escala en las cadenas de valor globales puede ser una estrategia más rentable para las corporaciones que el acaparamiento de tierras, puesto que reafirma el control corporativo sobre la base de recursos de los productores y las elecciones de producción, dejándolos en sus tierras para asumir todos los riesgos que implica la agricultura<sup>3</sup>.

Las cuestiones relativas a la inversión en la agricultura están siendo debatidas en muchos foros en los que las corporaciones, el capital y sus aliados gubernamentales llevan la voz cantante (o la única). El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) es el único espacio global donde se abordan con vistas a asegurar el derecho a la alimentación para todos —no beneficios para las élites— y donde la sociedad civil, especialmente las propias organizaciones de productoras y productores de alimentos a pequeña escala, es participante de pleno derecho. Es por este motivo que las negociaciones sobre inversión agrícola en el CSA son tan importantes.

### CAMBIANDO LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

En un debate nocturno muy disputado durante la primera sesión del CSA reformado en octubre de 2010, la asamblea rechazó refrendar los Principios para la Inversión Agrícola Responsable (PIAR) lanzados por el Banco Mundial, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Los PIAR fueron promovidos por los miembros del G8 que defendían que la inversión extranjera a gran escala en agricultura en los países en desarrollo era una contribución positiva para resolver la crisis alimentaria. Lo único que hacía falta era “disciplinarla” con un código de conducta —elaborado en discusiones a puerta cerrada por las cuatro instituciones multilaterales— que los inversores podrían aplicar voluntariamente en sus operaciones. Conscientes de la ausencia de cualquier tipo de proceso consultivo tras los PIAR, sus partidarios buscaron obtener del CSA una investidura de legitimidad “sin preguntas”. Al otro lado de la barrera, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos y figuras públicas como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, denunciaron los PIAR como una “medida para tratar

- 1 Una descripción más detallada del debate sobre la inversión agrícola en el reformado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), estará disponible en un libro que será publicado por Routledge en enero de 2015: *La gobernanza de la seguridad alimentaria: el empoderamiento de las comunidades y la regulación de las corporaciones*.
- 2 Nora McKeon trabaja en Terra Nuova. Es escritora, profesora y activista en cuestiones de alimentación y fue responsable de las relaciones de la FAO con la sociedad civil. Un agradecimiento especial a Nico Verhagen y Biraj Patnaik por su apoyo en la revisión de este artículo.
- 3 McMichael, Philip. *Value-chain Agriculture and Debt Relations: Contradictory Outcomes*. *Third World Quarterly*. Vol. 34, N° 4 (2013): 671-690. [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2013.786290#U7Kzr77wDes](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2013.786290#U7Kzr77wDes)

de legitimizar (...) que las empresas (extranjeras y nacionales) pretenden adueñarse a largo plazo de las tierras agrícolas de la población rural”<sup>4</sup>. Varios Estados miembros del G77 y de la Unión Europea se unieron al frente del “no”, puesto que estaba claro que los PIAR no encajaban en absoluto con el mandato de seguridad alimentaria del CSA, ni contaban con un proceso de consultas apropiado tras ellos. Al final, los PIAR no fueron aprobados. En su lugar se decidió que el CSA conduciría su propia consulta inclusiva para formular principios que podrían ayudar a garantizar que la inversión en agricultura promueve la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación<sup>5</sup>.

Para participar en el debate el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) autónomo que actúa como interfaz con el CSA estableció un “grupo de trabajo sobre inversión agrícola” en mayo de 2011 y abrió la participación a las OSC de todo el planeta. Se definieron dos objetivos, uno proactivo y otro defensivo:

1. lograr más apoyo para los productores y productoras de alimentos a pequeña escala y sus modelos de producción mediante políticas públicas, programas e investigación propicios; precios remunerativos; acceso a mercados nacionales y valor añadido, etc.
2. proteger a los productores y productoras de alimentos a pequeña escala del control corporativo resistiendo al acaparamiento de tierras, los enfoques de cadena de valor/agricultura por contrato para vincular a los productores con los mercados, las iniciativas para estimular la adopción de organismos genéticamente modificados (OGM), etc. y los partenariados público-privados (PPP) que promueven estas estrategias corporativas.

El MSC comenzó a cambiar los términos del debate durante una primera discusión de políticas sobre inversión en agricultura “atenta a los productores y productoras a pequeña escala” celebrada durante la sesión plenaria anual del CSA en octubre de 2011. En su informe, el CSA reconoció que los productores y productoras a pequeña escala son responsables de la mayoría de los alimentos consumidos y del grueso de las inversiones en agricultura. Instó a los gobiernos a dirigir las políticas agrícolas y las inversiones públicas hacia la producción de alimentos y el aumento de la capacidad de resistencia de los sistemas alimentarios locales y tradicionales y la biodiversidad<sup>6</sup>. Estas posiciones se han convertido en lo que se considera como “lenguaje aceptado” en el habla de las negociaciones internacionales y no pueden ser diluidas o ignoradas.

Durante la misma sesión, el CSA solicitó a su Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLPE)<sup>7</sup> que preparara un estudio sobre los desafíos actuales para la inversión en la agricultura a pequeña escala y las opciones de políticas para poder abordarlos. El informe resultante<sup>8</sup> ofreció una base excelente para la discusión en la sesión plenaria del CSA en octubre de 2013. La mayoría de los gobiernos que intervinieron destacaron la importancia del sector de la agricultura a pequeña escala. Las voces discordantes vinieron del Mecanismo del Sector Privado<sup>9</sup>, que enfatizó la naturaleza retrógrada de los agricultores a pequeña escala y la necesidad de ayudarles a “romper el ciclo de subsistencia” y convertirse en pequeños emprendedores, y de EE.UU., que reivindicó que la Nueva Alianza del G8 estaba ayudando a hacer precisamente eso, aumentando el acceso de los agricultores a pequeña escala a las nuevas tecnologías y a variedades de semillas. El MSC contestó educadamente, pero con firmeza, que “no queremos convertirnos en pequeños emprendedores –tenemos nuestras propias tecnologías y sistemas de mercado para los que queremos apoyo del sector público”. Los gobiernos africanos hicieron la declaración más explícita y contundente: “Los

4 Campaña global por la reforma agraria y Red de investigación de acción sobre la tierra. *Por qué nos oponemos a los Principios de Inversión Agrícola Responsable (IAR)*. Octubre de 2010. [http://www.acciontierra.org/IMG/pdf/FINAL\\_Edited\\_why\\_we\\_oppose\\_rai\\_SP\\_0514p.pdf](http://www.acciontierra.org/IMG/pdf/FINAL_Edited_why_we_oppose_rai_SP_0514p.pdf)

5 El párrafo 26 (ii) dice: “tomando nota del proceso en curso de elaboración de los Principios para una inversión responsable en la agricultura que respete los derechos, los medios de vida y los recursos (los Principios), y en consonancia con su función, (el Comité) decidió emprender un proceso inclusivo de examen de los principios en el ámbito del CSA”. Ver: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 36ª sesión. Roma. 11-14 y 16 de octubre de 2010. (CFS: 2010/ Final Report). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2010. <http://www.fao.org/docrep/meeting/021/k9551s.pdf>

6 Párrafos 24-29 del Informe Final de la 37ª sesión del CSA. Ver: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 37ª sesión. Roma. 17-21 de octubre de 2011. (CFS: 2011/ Final Report). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2011. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS37\\_Final\\_Report\\_Sp.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS37_Final_Report_Sp.pdf)

7 El Grupo de Alto Nivel de Expertos (HPLPE, por su sigla en inglés) se estableció en el contexto de la reforma del CSA para ofrecerle una fuente autónoma y de calidad de contribuciones de expertos para sus deliberaciones políticas. Gracias a la insistencia de las organizaciones de productores y de la sociedad civil, el HPLPE reconoce que el conocimiento no reside únicamente en los académicos e investigadores, sino también en los propios profesionales y productores.

8 *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria: Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 26 de junio de 2013. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-6\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_ES.pdf)

9 Los mecanismos establecidos de forma autónoma por el sector privado para interactuar con el CSA, que básicamente representa al sector corporativo agroalimentario.

agricultores y agriculturas a pequeña escala son la base de nuestra seguridad alimentaria. El énfasis no debería estar en alentar inversiones externas sino en facilitar las que ya se están produciendo”. Al final se ganaron algunos puntos importantes, incluidos los siguientes:

#### EL TEXTO APROBADO

(INFORME FINAL DE LA 40ª SESIÓN DE CSA, PÁRRAFOS 29-51):

- Los productores y productoras a pequeña escala son actores clave para la seguridad alimentaria y la inversión en agricultura, y ofrecen también una variedad de beneficios adicionales.
- Se invita a los gobiernos y a las partes interesadas nacionales –sobre todo a los productores a pequeña escala– a desarrollar una visión nacional para la agricultura a pequeña escala y a tenerla en cuenta en las políticas y presupuestos relevantes.
- Deberían reconocerse y respetarse los derechos de los agricultores a pequeña escala y la necesidad de fortalecer sus organizaciones.
- Debería promoverse la capacidad de los agricultores a pequeña escala para acceder a las semillas que necesitan y para mejorar, producir, conservar, intercambiar, vender y usar dichas semillas<sup>10</sup>, junto con la conservación y el fomento de la biodiversidad agrícola, incluido mediante enfoques agroecológicos.
- Ha de promoverse firmemente una gobernanza responsable de la tierra y los recursos naturales, haciendo hincapié en garantizar el acceso y la tenencia para los agricultores a pequeña escala de conformidad con las Directrices de la tenencia aprobadas por el CSA en 2012<sup>11</sup>.
- Debería darse prioridad a la inversión pública en apoyo de las propias inversiones de los agricultores a pequeña escala, que se reconocen como multiformes y no solo monetarias.
- Deberían fortalecerse los sistemas participativos de investigación que combinen los conocimientos tradicionales de los agricultores con los resultados de las investigaciones científicas.
- Debería apoyarse el desarrollo de los mercados, y al acceso a los mismos, que sean remunerativos para los agricultores a pequeña escala y las economías rurales; se reconoce la importancia de los intercambios no monetarios y de los sistemas alimentarios locales.
- El informe del HLPE y las recomendaciones del CSA deberían ser tenidas en cuenta en la consulta sobre los principios de la iar.

#### PRINCIPIOS PARA LA INVERSIÓN AGRÍCOLA RESPONSABLE (IAR)

El proceso oficial de elaboración y negociación de los principios de la “iar” en el CSA comenzó en junio de 2012. El MSC decidió producir su propia versión de cómo deberían ser para los movimientos sociales unos principios fuertes para regular la inversión agrícola. Este proceso autónomo iría por separado del proceso oficial, aunque en comunicación con el mismo, en el que todos los actores afectados –incluido el sector privado– participan en las negociaciones y los gobiernos toman las decisiones finales. Las luchas y las reivindicaciones de los movimientos deberían tomarse como el

10 Por ejemplo: Kastler, Guy; Onorati, Antonio, y Bob Brac. *Semillas y autonomía campesina*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2013: Alternativas y resistencia a políticas que generan hambre. Octubre de 2013. [http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2013/Watch\\_2013\\_PDFs/Watch\\_2013\\_sp\\_WEB\\_final.pdf](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_sp_WEB_final.pdf)

11 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Adoptadas por la 127ª sesión del Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Roma, 2005. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)

punto de partida. El proceso de la iar de la sociedad civil aclararía la visión que habría que defender en las negociaciones oficiales y contribuiría a construir un frente amplio contra las inversiones agrícolas destructivas.

Las discusiones de la sociedad civil, llevadas a cabo en todas las regiones, insistieron en que la iar debería ofrecer orientaciones respecto a cómo aplicar los principios y afianzar el principio de monitoreo para exigir cuentas a los gobiernos y a los inversores. Había que cuestionar el paradigma de la “modernización” agrícola y ampliar el concepto de inversión para cubrir no solo los recursos financieros sino también los naturales, humanos, sociales y culturales. La soberanía alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada deberían ser el marco general. La fuerte condena del acaparamiento de tierras y recursos fue fundamental, así como la necesidad de establecer sistemas regulatorios jurídicamente vinculantes para disciplinar a los inversores a gran escala. Los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio e inversión merecieron asimismo una atención especial<sup>12</sup>.

De forma paralela, el MSC interactuó con la consulta oficial de la iar. Se discutió un Borrador Cero de los principios<sup>13</sup> en consultas regionales de actores múltiples en las que las organizaciones de productores y las OSC fueron participantes activos. El Primer Borrador revisado fue desvelado el 1 de abril de 2014 y las negociaciones reales tuvieron lugar en Roma del 17 al 24 de mayo de 2014. En la apertura de las negociaciones el MSC estaba preparado para defender propuestas detalladas de texto alternativo apoyadas por una definición clara de las “líneas rojas” de los movimientos sociales:

1. “El marco basado en derechos tiene que ser precisado claramente al principio del documento y reconocido en términos concretos en todos los principios.
2. Tiene que haber un reconocimiento claro de los productores de alimentos a pequeña escala y los trabajadores como principales inversores en la agricultura y principales productores de alimentos, y de que la inversión no solo tiene carácter financiero.
3. Tiene que existir un compromiso para crear trabajo decente y respetar los derechos de los trabajadores y superar la discriminación contra las mujeres.
4. Hay que apoyar los sistemas de producción agroecológicos basados en los campesinos y los sistemas y mercados de alimentos locales; defender el acceso y control de los pueblos sobre la tierra, los bosques, los recursos hídricos, las semillas campesinas y la pesca, y respaldar la inversión en la investigación centrada en las personas.
5. La iar debe priorizar las políticas públicas efectivas y la inversión que apoye y defienda a los productores de alimentos a pequeña escala y los sistemas alimentarios locales. Dichas políticas deberían incluir el ámbito agrícola y el rural, y también el comercio y la inversión.
6. Tiene que haber una declaración firme sobre la responsabilidad de los Estados a la hora de implementar y monitorear los principios de forma inclusiva, poniendo especial énfasis en la participación de los más vulnerables”<sup>14</sup>.

Las negociaciones fueron tan complejas y controvertidas como la sociedad civil había anticipado. Una semana no fue suficiente y tuvo que planificarse otra sesión de negociación. Cuando esta edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* estaba en fase de finalización, el resultado final aún no se conocía, pero el

12 Para leer más sobre las discusiones de la sociedad civil respecto a la inversión agrícola, ver: [http://www.csm4cfs.org/default.asp?l=esp&cat=6&cuttitle=policy\\_issues&pag=7&pagtitle=agricultural\\_investment](http://www.csm4cfs.org/default.asp?l=esp&cat=6&cuttitle=policy_issues&pag=7&pagtitle=agricultural_investment)

13 [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_rai\\_Zero\\_Draft\\_01\\_August\\_2013\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_rai_Zero_Draft_01_August_2013_ES.pdf)

14 Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (MSC). *Posición de la sociedad civil con respecto al primer borrador de los principios del CSA sobre la iar*. Mayo de 2014. [http://www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/118/csm\\_position\\_rai\\_first\\_draft\\_12\\_may\\_2014\\_es.pdf](http://www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/118/csm_position_rai_first_draft_12_may_2014_es.pdf)

MSC estaba preparado para negociar con firmeza y para reaccionar enérgicamente si el documento final adoptado por los gobiernos no era aceptable.

## CONCLUSIÓN

A mediados de 2014 la sociedad civil había logrado avances considerables a la hora de volver a enmarcar los términos del debate sobre la inversión agrícola en el CSA y de identificar cuestiones clave en las que es necesario un esfuerzo adicional. Hay que luchar contra las tendencias homogeneizantes del régimen alimentario mundial. Debe hacerse una distinción incontrovertible entre los diferentes intereses y lógicas de los productores a pequeña escala y los sistemas alimentarios locales y los de las cadenas de valor verticales promovidas por el agronegocio. Es necesario más trabajo para demostrar que la visión de la cadena de valor del agronegocio no es un camino de rosas hacia la seguridad alimentaria y para convencer al mayor número posible de gobiernos de que no va en su interés político adoptarla. Son necesarios más esfuerzos para analizar la naturaleza de los mercados que son afines a los agricultores a pequeña escala, las economías rurales y los modelos de producción sostenibles.

El CSA reformado ha dado un paso de gigante con la adopción del derecho a la alimentación como su lente para leer cuestiones controvertidas, como la inversión en agricultura. Igualmente, ha dado otro paso al llevar a los actores afectados a la sala, especialmente a los más vulnerados. No obstante, trabaja bajo el dilema de que los gobiernos nacionales, que son los encargados de tomar sus decisiones, con frecuencia participan en las negociaciones globales sobre la alimentación con vistas a defender intereses nacionales limitados y a corto plazo, definidos en términos de un paradigma de productivismo y comercio globalizado. Aún así, ellos son los únicos actores que pueden defender potencialmente a sus ciudadanos contra los impactos de los acuerdos de inversión que violan su derecho a la alimentación. Instar a los gobiernos a implementar sus compromisos globales y exigirles que rindan cuentas si fracasan en ello es un distintivo de la maquinaria internacional de monitoreo y apelaciones de los derechos humanos que la sociedad civil y sus aliados, como el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, están buscando llevar al CSA.

Si lo logran o no, tiene una importancia vital. A fin de cuentas, lo que marcará la diferencia para los movimientos sociales —y para el propio CSA— es construir vínculos entre el espacio global de políticas y las realidades locales “llevando a casa” los resultados de las negociaciones del CSA<sup>15</sup>. No se trata de elegir entre un enfoque descendente o ascendente. Ambos deben reforzarse mutuamente, con la movilización local y nacional ofreciendo la energía popular para el trabajo mundial de políticas que de otra forma vería su legitimidad y su urgencia reducidas y, a su vez, accediendo al apoyo externo para las luchas locales. La rendición de cuentas nacional, respaldada por la movilización política, es el complemento indispensable para que las orientaciones negociadas a nivel mundial sobre las inversiones agrícolas se conviertan en una poderosa herramienta para la soberanía alimentaria.

15 De Schutter, Olivier. *La gobernanza de la seguridad alimentaria mundial: Un nuevo rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición: ¿Quién controla la gobernanza del sistema alimentario mundial? Octubre de 2009. [http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/SPANISH/pdf/Watch\\_2009/Observatorio\\_2009\\_Espa%C3%B1ol.pdf](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/SPANISH/pdf/Watch_2009/Observatorio_2009_Espa%C3%B1ol.pdf)

## LA INTERDEPENDENCIA Y LA INDIVISIBILIDAD DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA NUTRICIÓN, Y DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LA MUJER<sup>1</sup>

R. Denisse Córdova Montes y Flavio Luiz Schieck Valente<sup>2</sup>

La realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición para todos está intrínsecamente ligada al reconocimiento de la dignidad humana de mujeres y niñas, y a la plena realización del resto de derechos, especialmente a la autodeterminación, la autonomía y la integridad corporal.

La Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición es una iniciativa que moviliza a organizaciones de la sociedad civil y a movimientos sociales internacionales, incluidos el campesinado, los pescadores y pescadoras artesanales, los y las pastoralistas, los pueblos indígenas, y los trabajadores y trabajadoras agroalimentarios, para exigir cuentas a los Estados por su obligación de realizar el derecho a la alimentación y a la nutrición<sup>3</sup>. Reconoce la violencia estructural invisible de los Estados y las corporaciones que impide la realización de los derechos humanos de mujeres y niñas. Esta filosofía está consagrada en su Carta, que dice que

*la violencia estructural y la discriminación contra las mujeres es a menudo invisible o ignorada, de manera que se magnifican las violaciones de los derechos de las mujeres y se frustra su capacidad de participar activamente en la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición. Los miembros de la Red Mundial apoyarán a las mujeres en su lucha por la igualdad de derechos con los hombres, por su derecho a la autodeterminación, por sus derechos sexuales y reproductivos, incluido el derecho a elegir a sus parejas y con independencia de si estas desean o no procrear<sup>4</sup>.*

Para erradicar el hambre y la malnutrición es fundamental entender y abordar los vínculos entre los derechos de las mujeres, las niñas y los niños, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos, y el derecho humano a una alimentación adecuada y a la nutrición. Estos vínculos pueden ponerse de relieve claramente analizando dos manifestaciones de violaciones de derechos humanos –los matrimonios precoces y los embarazos adolescentes, que aún prevalecen en la región de Asia-Pacífico, especialmente en el sur de Asia<sup>5</sup>.

Los matrimonios precoces y de niños, así como los embarazos adolescentes, privan a las niñas jóvenes de oportunidades de educación y empleo, dejándolas en una posición de negociación débil y excluyéndolas de los procesos de toma de decisiones fundamentales. Estas circunstancias les niegan el derecho a jugar, a la educación y a la interacción social, puesto que les imponen la carga de tener que ocuparse del cuidado de los niños, limitan su acceso a una alimentación adecuada y a la nutrición, incrementan su exposición a la violencia sexual y las dejan con menos poder para

- 1 La versión original de este artículo apareció primero en la edición de *Linking Poverty, Food Sovereignty and Security, and Sexual and Reproductive Health and Rights* de ARROW for Change. Vol. 20 N° 1 2014. [www.arrow.org.my/uploads/20140616121147\\_v20n1.pdf](http://www.arrow.org.my/uploads/20140616121147_v20n1.pdf) Se han hecho algunas modificaciones menores en esta versión.
- 2 R. Denisse Córdova Montes es Coordinadora de Género en FIAN Internacional. Flavio Luiz Schieck Valente es el Secretario General de FIAN Internacional. Un agradecimiento especial a Maria Melinda Ando y Ambika Varma (ARROW) por su apoyo en la revisión de este artículo.
- 3 Para obtener más información sobre la red y sus miembros, ver: [http://www.fian.org/es/news/article/detail/lanzamiento\\_de\\_la\\_red\\_mundial\\_por\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion\\_y\\_a\\_la\\_nutricion/](http://www.fian.org/es/news/article/detail/lanzamiento_de_la_red_mundial_por_el_derecho_a_la_alimentacion_y_a_la_nutricion/)
- 4 La Carta de la Red Mundial por el derecho a la alimentación y a la nutrición está disponible en: [http://www.rtfri-watch.org/uploads/media/GNRtFN\\_-\\_Formatted\\_Charter\\_SP\\_01.pdf](http://www.rtfri-watch.org/uploads/media/GNRtFN_-_Formatted_Charter_SP_01.pdf)
- 5 Los matrimonios precoces y entre niños persisten en el sur de Asia, como se destaca en la publicación de ICRW: Khanna T., Verma R. y Weiss, E. *Child marriage in South Asia: Realities, responses and the way forward*. Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer (ICRW). 2013. [www.icrw.org/files/publications/Child\\_marriage\\_paper%20in%20South%20Asia.2013.pdf](http://www.icrw.org/files/publications/Child_marriage_paper%20in%20South%20Asia.2013.pdf)

negociar sobre cuestiones sexuales y reproductivas. Esto a su vez aumenta las probabilidades de un embarazo y parto de alto riesgo, lo que también incrementa el riesgo de morbilidad y mortalidad materno-infantil. Además, las mujeres jóvenes embarazadas tienen que competir con las exigencias nutricionales del embarazo –una carga doble en su propio desarrollo, así como en el del niño que crece en su interior. A menudo sufren retrasos en el crecimiento como resultado de la desnutrición, y a su vez tienen niños desnutridos<sup>6</sup>. Las muertes y discapacidades por abortos inseguros son también especialmente elevadas entre adolescentes solteras, debido a varias barreras socio-políticas y estructurales para acceder a servicios de aborto seguros<sup>7</sup>.

Las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos no afectan solo a la salud y el bienestar general de los individuos, sino también a los de sus familias y comunidades. Asimismo, como se mencionó previamente, dichas violaciones tienen consecuencias intergeneracionales sobre la salud, perpetúan la pobreza, impiden que la mujer participe en la vida pública y evitan que pueda tomar decisiones informadas sobre salud sexual y reproductiva<sup>8</sup>. Para superar la brecha en términos de desigualdades y facilitar la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, las mujeres y los grupos marginados deben tener garantizados el resto de derechos humanos. La realización de los derechos en un ámbito tiene efectos indirectos sobre otros, como ha demostrado un estudio reciente que muestra cómo pueden ayudar los derechos de la mujer a la tierra para combatir la malnutrición infantil en India<sup>9</sup>.

Los miembros de la *Red Mundial* están comprometidos con apoyar las luchas de los movimientos sociales, las comunidades y grupos que combaten las violaciones del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición y los derechos humanos conexos, incluidos los derechos sexuales y a la salud reproductiva.

### ESTUDIO DE CASO

#### Explicar la paradoja de India a través de las voces de las mujeres

A pesar de un notable crecimiento económico durante la última década, en India el 42% de los niños y niñas de menos de cinco años están malnutridos –un porcentaje similar al del África subsahariana<sup>10</sup>. Una reciente encuesta nacional a gran escala sobre nutrición<sup>11</sup>, que cubrió 73.670 hogares en 112 distritos en nueve estados de India, intentó explicar esta paradoja ofreciendo una visión de las perspectivas de las madres que hacen frente a la malnutrición. Los resultados de la encuesta revelaron, entre otras cosas, la terrible situación de los derechos de las mujeres y las niñas en India –el bajo porcentaje de madres que ha recibido educación, el alto número de mujeres que dan a luz a bebés con bajo peso al nacer, la falta de poder de las mujeres para tomar decisiones en el hogar y la falta de conocimiento de las madres sobre las necesidades y derechos de sus hijos. La encuesta permitió entender mejor el impacto potencial de la situación de los derechos de la mujer a nivel local en las altas tasas de malnutrición infantil en India, poniendo en tela de juicio algunos de los supuestos actuales sobre la lucha contra la malnutrición y sacando a la luz la importancia fundamental de la realización de los derechos de la mujer durante todas las etapas de su vida.

6 Ver la contribución enviada por FIAN sobre matrimonios infantiles, precoces y forzados a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para la preparación de su informe al Consejo de Derechos Humanos en su 26ª sesión en junio de 2014, disponible en inglés en: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ForcedMarriage/NGO/FIAN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ForcedMarriage/NGO/FIAN.pdf)

7 *Young and vulnerable: The Reality of Unsafe Abortion among Adolescent and Young Women*. ARROws for Change. Vol. 12, N.º. 3. 2006. [www.arrows.org.my/publications/AFC/v12n3.pdf](http://www.arrows.org.my/publications/AFC/v12n3.pdf)

8 Para obtener más información sobre los vínculos entre los derechos de la mujer y el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, ver: De Schutter, Olivier. *Informe presentado por el Relator Especial del derecho a la alimentación: Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación al 22º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. (A/HRC/22/50). 22º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. 24 de diciembre de 2012. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-50\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-50_sp.pdf)

Bellows, Anne C., Valente, Flavio L.S. y Lemke, Stefanie. (editores). *Gender, nutrition and the human right to adequate food: Towards an inclusive framework*. Nueva York. Taylor & Francis/Routledge. 2013.

[www.fian.org/library/publication/detail/gender\\_nutrition\\_and\\_the\\_human\\_right\\_to\\_adequate\\_food\\_towards\\_an\\_inclusive\\_framework/](http://www.fian.org/library/publication/detail/gender_nutrition_and_the_human_right_to_adequate_food_towards_an_inclusive_framework/)

Para obtener más información sobre el ciclo intergeneracional de los problemas de crecimiento, ver: Shrimpton, R. *Maternal Nutrition and the Intergeneration Cycle of Growth Failure*. 6º Informe anual sobre la situación de la nutrición mundial del Comité Permanente de Nutrición del Sistema de Naciones Unidas. 2010. [www.unscn.org/files/Publications/RWNS6/report/SCN\\_report.pdf](http://www.unscn.org/files/Publications/RWNS6/report/SCN_report.pdf)

9 Puede verse un ejemplo de una discusión sobre este tema en: The Guardian. *Land Rights for Women Can Help Ease India's Child Malnutrition Crisis*. 20 de enero de 2012. [www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jan/20/land-rights-india-women-ease-malnutrition](http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jan/20/land-rights-india-women-ease-malnutrition)

10 *Ibidem*.

11 Naandi Foundation. *HUNGaMA Fighting Hunger & Malnutrition: The HUNGaMA Survey Report 2011*. [www.hungamaforchange.org/HungamaBKDec11LR.pdf](http://www.hungamaforchange.org/HungamaBKDec11LR.pdf)

## ¿RESPIRA AÚN EL NUEVO REGLAMENTO EUROPEO DE SEMILLAS?

Philippe Catinaud y Guy Kastler<sup>1</sup>

¿Qué puede ocurrir tras el rechazo del Parlamento Europeo, el 11 de marzo pasado, de la propuesta de la Comisión Europea de un nuevo reglamento relativo a la comercialización de semillas, conocido como el reglamento sobre materiales de reproducción vegetal?<sup>2</sup> Para responder a esta cuestión, primero es preciso analizar el contexto político europeo en el que se inscribió ese rechazo, un contexto determinado por las negociaciones de los acuerdos de libre comercio con Canadá<sup>3</sup> y Estados Unidos<sup>4</sup> y de acuerdos regionales entre la Unión Europea y los países de América del Norte<sup>5</sup>, y, hasta mayo de 2014, por la campaña electoral para renovar el Parlamento Europeo.

### LA NEGOCIACIÓN SOBRE LAS NUEVAS NORMAS DE SEMILLAS VA MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO EUROPEO

Las directivas europeas actuales reservan el acceso a los mercados de semillas destinadas a la agricultura profesional únicamente a las variedades inscritas en el catálogo que respetan las normas del Certificado de Obtención Vegetal<sup>6</sup>. Estas normas garantizan el monopolio de las semillas industriales excluyendo las semillas campesinas que nunca cumplen estas exigencias. Además, imponen a los obtentores hasta diez años de trabajo de selección para uniformar y estabilizar el conjunto de los caracteres fenotípicos que permiten distinguir “su” variedad obtenida de las de sus competidores. Ahora bien, estas normas restrictivas ya no son necesarias con los métodos de caracterización basados en marcadores moleculares o bioquímicos patentados por los industriales de las tecnologías genéticas: estos marcadores permiten identificar “su” propiedad en toda la cadena alimentaria, desde la semilla hasta el plato del consumidor, sin necesidad de homogeneizar y estabilizar las otras características de las plantas provenientes de sus manipulaciones genéticas.

En la propuesta de reglamento sobre materiales de reproducción vegetal que ha sido rechazada por el Parlamento y que fue enviada de nuevo al Consejo, la Comisión Europea había propuesto abrir algunas brechas en el monopolio del COV ampliando a los agricultores y agriculturas las derogaciones a las obligaciones del catálogo actualmente reservadas a los jardineros aficionados. La defensa de la biodiversidad cultivada, ampliamente reivindicada, no es la razón esencial de esta evolución, ya que lo que en realidad permite es acercar la reglamentación europea a la de Canadá, que ha flexibilizado considerablemente las normas de su catálogo, y a la de Estados Unidos, que considera estas normas como una barrera no arancelaria al comercio internacional<sup>7</sup>.

Ahora bien, la hoja de ruta que se ha confiado a los negociadores del TAFTA solo acepta una restricción a la libertad de intercambios: las “normas basadas en la ciencia”<sup>8</sup>. Ya sean sanitarias, fitosanitarias, ambientales, de bioseguridad o de otro tipo, estas normas definen todos los caracteres patentables. Dado que solo el monopolio que otorgan las patentes permite amortizar el coste de los expedientes de autorización de comercialización que implican dichas normas, se trata en este caso de examinar de manera elegante de esgrimir la libertad de comercio para reservar el acceso al mercado solo a los productos patentados. Los conflictos de interés que corren a las agencias europeas y

1 [Philippe Catinaud](#) es productor de semillas campesinas ecológicas en el sudoeste de Francia y copresidente de la Red de Semillas Campesinas (*Réseau Semences Paysannes, RSP*, por su sigla en francés). [Guy Kastler](#) es campesino en el sur de Francia, delegado general de RSP y responsable de la comisión de semillas y OGM de la *Confédération Paysanne*.

Gracias a Antonio Onorati, Christine Campeau y Bob Brac por su ayuda en la revisión de este artículo.

2 Parlamento Europeo. *Producción y comercialización de los materiales de reproducción vegetal (reglamento sobre los materiales de reproducción vegetal)*. Estrasburgo. 11 de marzo de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0185+0+DOC+XML+V0//ES>

3 El 18 de octubre de 2013, la Unión Europea y Canadá llegaron a un acuerdo político sobre los elementos clave de un acuerdo comercial, el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por su sigla en inglés) entre Canadá y la Unión Europea. Puede obtenerse más información en: [ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/)

4 El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés) es un acuerdo comercial que se está negociando actualmente entre la Unión Europea y Estados Unidos. Puede obtenerse más información en: [ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/)

5 La Zona de Libre Comercio Transatlántica (TAFTA, por su sigla en inglés).

6 Directiva 2009/97/CE de la Comisión del 3 de agosto de 2009 que modifica las Directivas 2003/90/CE y 2005/91/CE, por las que se establecen disposiciones de aplicación a los fines del artículo 7 de la Directiva 2002/53/CE y del artículo 7 de la Directiva 2002/55/CE, ambas del Consejo, con respecto a los caracteres que los exámenes deben analizar como mínimo y las condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas agrícolas y hortícolas. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:202:0029:0034:ES:PDF>

americanas encargadas de la seguridad sanitaria de los alimentos (la AESA y la FDA) en su gestión de las autorizaciones de OGM y pesticidas, añadidos al dominio total de las semillas patentadas en el mercado de los principales cultivos agrícolas americanos (maíz, soja, algodón, colza ...), revelan el objetivo real de tales “normas basadas en la ciencia”: el de favorecer la apropiación mediante patente.

El 15 de abril, un mes después de haber rechazado la propuesta de reglamento sobre materiales de reproducción vegetal, los eurodiputados tuvieron que pronunciarse sobre las otras propuestas de reglamento relativas al control, la salud de las plantas y la salud de los animales, incluidas en el mismo paquete legislativo (el paquete *Better regulation*) que el reglamento sobre materiales de reproducción vegetal<sup>9</sup>. En este caso, no las rechazaron. Se contentaron con suprimir toda referencia a este reglamento y eliminaron algunas medidas visible y excesivamente favorables a los conflictos de interés. Estos tres reglamentos extienden a toda la cadena alimentaria los procedimientos de “autocontrol bajo control oficial”, destinados a permitir a las grandes empresas determinar ellas mismas qué normas y procedimientos quieren aplicar para controlarse a sí mismas. Sin embargo, estas normas y procedimientos, hechos a medida por y para las transnacionales, no son aplicables por las pequeñas empresas, los agricultores y agricultoras a pequeña escala y aquellos que practican la agroecología campesina. De esta forma estos se verán recluidos en los “nichos” delimitados por las derogaciones que les prohíben meterse en el terreno de las transnacionales. La Vía Campesina Europa (ECVC) y la Red de Semillas Campesinas (RSP) han sido las únicas organizaciones de la sociedad civil que han reclamado el rechazo de este reglamento y el restablecimiento de un servicio público de vigilancia de la cadena alimentaria, basado en la participación colectiva de los operadores y la transparencia, y no en la privatización del control de los mercados y el secreto de la confidencialidad industrial. Dichas organizaciones han podido ver igualmente una seria amenaza, más general, sobre el derecho a una alimentación adecuada, sana, nutritiva y culturalmente adecuada, puesto que con el pretexto del paquete legislativo, ¡las mismas transnacionales serán quienes definan y “controlen” sus propias normas de acceso al mercado!

## LA COMISIÓN Y EL CONSEJO NO HAN DICHO SU ÚLTIMA PALABRA

Si el Consejo rechaza a su vez la propuesta de reglamento sobre materiales de reproducción vegetal, la Comisión estará obligada a retirarla. El mercado quedará entonces regulado por las directivas actuales que restringen aún más el acceso de la biodiversidad al mercado y los derechos de los agricultores y agricultoras a intercambiar sus semillas. La supervivencia de estas directivas estará por tanto condicionada al destino del TAFTA, cuya hoja de ruta, conforme a los intereses de las transnacionales, está ya inscrita en los otros tres reglamentos<sup>10</sup>.

Pero el Consejo puede también enmendar la propuesta de reglamento sobre materiales de reproducción vegetal, algo que además había empezado a hacer en el transcurso de numerosas reuniones de trabajo organizadas desde su publicación el 6 de mayo de 2013. La Comisión, que conserva su derecho de iniciativa, ha anunciado ya que tendría en cuenta las peticiones del Consejo y del Parlamento para enmendar su primera propuesta. Este nuevo texto será debatido por el nuevo Parlamento recién elegido<sup>11</sup>. No obstante, en segunda lectura, solo dispondrá de tres meses para estudiar la nueva propuesta, lo que le dejará mucho menos tiempo para enmendarla que en primera lectura. El Parlamento podrá, claro, rechazarla una vez más, pero eso parece

- 7 En Estados Unidos la inscripción de una variedad en el catálogo no es obligatoria para comercializar sus semillas. Para este país, las únicas restricciones aceptables al comercio de semillas son las normas sanitarias o ambientales.
- 8 Los riesgos sanitarios o ambientales son aceptados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para justificar el rechazo de un país a importar mercancías únicamente bajo la condición de que se fundamenten con estudios científicos.
- 9 Ver: Proyecto de resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) n° 1151/2012 y (...)/2013 y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales). *Seguridad alimentaria: medidas contra las enfermedades de los animales y las plantas*. Destacados del pleno, 14-17 de abril de 2014. Sesión plenaria. Estrasburgo. 11 de abril de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/plenary/2014-04-14/9>
- 10 Dos de estos reglamentos definen las normas sanitarias aplicables a la producción agrícola, mientras que el tercero define las modalidades de delegación a la industria del control del conjunto de normas sanitarias, ambientales o de bioseguridad destinadas a reemplazar todas las otras barreras arancelarias o no arancelarias a la producción y al comercio de productos destinados a la cadena alimentaria o provenientes de ella.
- 11 Declaración del representante de la DG Sanco al Grupo Consultivo sobre Semillas de la Comisión Europea (*Advisory Group on "Seeds"*) el jueves 13 de marzo de 2014.

poco probable. De hecho, sea cual sea su nueva composición, el contexto que favoreció su votación, el 11 de marzo, habrá cambiado<sup>12</sup>.

## LAS REIVINDICACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA TRAMPA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

La primera razón del rechazo de la propuesta de reglamento sobre materiales de reproducción vegetal deriva de hecho de la presión del periodo electoral que incitó a todos los partidos políticos a evitar un debate social arriesgado sobre un tema que provoca una profunda división entre ellos:

- Algunos transmitieron las inquietudes de la sociedad civil respecto a la desaparición de la biodiversidad cultivada. El rumor de una prohibición que afecte a todo intercambio de semillas entre agricultores y jardineros ha circulado ampliamente en las redes sociales. La sociedad civil se ha movilizado para legitimar el rechazo en bloque del reglamento sobre materiales de reproducción vegetal, incluso si es el primer texto jurídico europeo que reconoce explícitamente este derecho al intercambio desde sus primeros artículos. ECVC y RSP han pedido al Parlamento que enmiende y mejore el reglamento a fin de ampliar y consolidar las nuevas aperturas que ofrece para flexibilizar las restricciones del catálogo evitando, al mismo tiempo, que estas últimas no favorezcan un incremento de las semillas patentadas. Las asociaciones ecológicas, agrupadas en el seno de IFOAM EU, también han propuesto enmiendas destinadas a abrir el mercado a las semillas ecológicas. Pero el rumor ha tapado sus voces.
- Otros diputados expresaron las reivindicaciones de la industria. Contrariamente a la retórica de sus declaraciones, la defensa de la biodiversidad no es algo compartido por la industria ni por la mayoría del Parlamento Europeo. Además, no podría explicar, por sí sola, la ausencia de todo trabajo de negociación de las enmiendas que precedió al rechazo del reglamento sobre materiales de reproducción vegetal el 11 de marzo. El mismo Parlamento adoptó ese mismo día una resolución sobre la horticultura defendiendo un aumento en el uso de pesticidas y de tecnologías patentadas de manipulación genética de semillas que destruyen la biodiversidad cultivada. Previamente, el 25 de febrero, ya había adoptado otra resolución que apelaba a alentar la investigación en las nuevas “tecnologías de selección vegetal” y a no informar más a los consumidores y consumidoras sobre las manipulaciones genéticas de las semillas. Los diputados y diputadas que votaron estas resoluciones favorables a la industria en detrimento de la salud del electorado se encontraron atrapados entre dos exigencias contradictorias en el momento de pronunciarse respecto al reglamento sobre materiales de reproducción vegetal: la de la industria semillera tradicional, que defiende la obligación del catálogo que garantiza la protección de sus COV y la de las transnacionales biotecnológicas que quieren abrir el mercado a las nuevas semillas patentadas sin ninguna otra limitación que las “normas basadas en la ciencia”.

12 Al principio del mandato, los parlamentarios ya no estarán bajo la presión de la demagogia electoral y no podrán usar como pretexto la falta de tiempo disponible para examinar esta propuesta.

Toda negociación sobre las enmiendas a efectuar al reglamento sobre los materiales de reproducción vegetal habría puesto de relieve estas múltiples contradicciones. Por el contrario, su rechazo permitió a cada uno decir a “sus” electores o donantes de fondos, que había rechazado algo que ellos no querían. Permite también mostrar que el Parlamento quiere hacerse respetar por una Comisión que tiene tendencia a no darle la suficiente consideración, un mensaje siempre útil en periodo electoral. No obstante, este rechazo no satisface ninguna de las exigencias contradictorias de la sociedad civil y de la industria. Parece bastante probable que la presión conjunta de las negociaciones del CETA, el TTIP y el TAFTA, de las transnacionales, de la Comisión y del Consejo, que están a punto de capitular sobre las autorizaciones de OGM, hará explotar la unanimidad de la fachada preelectoral cuando hayan pasado las elecciones.

### ¿QUÉ PODEMOS HACER HOY? ENVIAR UN MENSAJE CLARO MEDIANTE LA MOVILIZACIÓN

- A favor de lo que exigimos, especialmente: los derechos de los agricultores y agriculturas a utilizar e intercambiar sus semillas y a acceder a toda la biodiversidad cultivada libre de derechos de propiedad intelectual; la relocalización de la producción de semillas; regulación y control públicos del mercado que garanticen la soberanía alimentaria y la protección de las semillas campesinas contra las contaminaciones genéticas, sanitarias y la biopiratería; normas adaptadas a los seres vivos.
- En contra de lo que no queremos, especialmente: la apertura del mercado a las semillas patentadas y a los OGM; un mercado mundial de semillas desregulado; la privatización del control de la comercialización; las normas industriales; una circulación descontrolada de los patógenos de las plantas.

Sea como fuere, si el objetivo es mejorar la muy preocupante situación actual, no podemos eludir una batalla en favor de una nueva reglamentación sobre las semillas que garantice la protección de estos derechos.

## RESTAURAR LA AUTOSUFICIENCIA MEDIANTE EL CONOCIMIENTO LOCAL TRAS LOS DESASTRES: LECCIONES ÚTILES PARA LA ALIMENTACIÓN MATERNA, DE RECIÉN NACIDOS Y DE NIÑOS, Y DE LA SOLIDARIDAD ENTRE LOS AGRICULTORES A PEQUEÑA ESCALA

Marcos Arana Cedeño, M. Innes Av. Fernandez y R. Denisse Córdova Montes<sup>1</sup>

Innumerables respuestas a los desastres han afectado profunda e irreversiblemente a la cultura alimentaria local y la capacidad de las comunidades para alimentarse a sí mismas. Los recién nacidos, los niños menores de cinco años y las mujeres, como responsables de la alimentación de sus hijos y familias, se ven particularmente afectados tras las crisis con implicaciones nefastas para la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición (DAA) de todos los miembros de estas comunidades. Los agricultores y agricultoras a pequeña escala, cuyas tierras, cultivos y semillas se dañan y pierden con los desastres, han de recuperar su autonomía y no desarrollar dependencias.

Los desastres no son situaciones excepcionales en las que los Estados están exentos de sus responsabilidades con respecto al DAA. Todo lo contrario, sus obligaciones de respetar, proteger y realizar este derecho han de ser observadas de forma más estricta a la hora de abordar las necesidades urgentes e inmediatas de las poblaciones afectadas y de prever el impacto a largo plazo de los desastres. Esto significa que las medidas de protección, mitigación y reconstrucción emprendidas por los Estados no deberían centrarse únicamente en salvar vidas, sino también en ofrecer seguridad y restablecer la capacidad de las comunidades para alimentarse a sí mismas con la mínima perturbación posible de las condiciones previas a la emergencia. No obstante, en repetidas ocasiones los desafíos a los que hacen frente las comunidades, y en especial las mujeres y las niñas y los niños, resultan de la forma en que se han desarrollado e implementado las operaciones de socorro, y de manera más específica las intervenciones de nutrición y alimentación. Malas decisiones técnicas o políticas, que en algunos casos están contaminadas por la corrupción, han contribuido a la creación de largas cadenas de dependencia y de otros efectos inesperados<sup>2</sup>, erosionando con ello la capacidad productiva y los mecanismos sociales de solidaridad e intercambio.

En situaciones de emergencia, el apoyo a la lactancia materna exclusiva y continua es absolutamente crítico para la salud y las vidas de recién nacidos y niños. La lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses, acompañada de una lactancia continua y de una alimentación complementaria adecuada, es crucial para prevenir las muertes y la malnutrición de bebés. La ausencia de lactancia materna aumenta significativamente el riesgo de enfermedades porque la falta de agua limpia e infraestructura hace que sea difícil asegurar una preparación segura y eficiente

1 [Marcos Arana Cedeño](#) es miembro de IBFAN y WABA; Director del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CEESC) en Chiapas, México; investigador para el INNSZ (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán de México); y cofundador del proyecto aliMente. [M. Innes Av. Fernandez](#) es la fundadora de Arugaan y miembro de IBFAN Filipinas. [R. Denisse Córdova Montes](#) es Coordinadora de Género en FIAN Internacional en Alemania. Un agradecimiento especial a Christine Campeau, Anne C. Belows y Eike Zaumseil por su apoyo en la redacción y revisión de este artículo.

2 Barret, C. B. *Food Aid's Intended and Unintended Consequences*. FAO. Agricultural and Development Economics Division (ESA) Working Papers. Mayo de 2006. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/aq301e/aq301e00.pdf>

de alimentos para bebés sin una refrigeración adecuada y agua limpia hervida, que se suman al ya inestable acceso a leche en polvo para bebés en tiempos de crisis<sup>3</sup>. Asimismo, durante las situaciones de emergencia es vital apoyar e invertir inmediatamente en la recuperación de los agricultores y agriculturas a pequeña escala para reconstruir una base para la autodeterminación local y nacional y la soberanía alimentaria y nutricional.

La tendencia a delegar la implementación de las operaciones de socorro en corporaciones privadas ha sido justificada por algunos gobiernos que argumentan a favor de reducir los costes de dichas operaciones y la promesa de una mayor eficiencia y eficacia técnica. El control corporativo de los programas de asistencia ha facilitado la distribución indiscriminada de sustitutos de la leche materna por corporaciones y otros actores, incluidos gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG). Las donaciones y la distribución no focalizadas de sustitutos de la leche materna y de alimentos listos para su uso, junto con la distribución de variedades de semillas comercializadas globalmente, crean dependencia, desalientan la lactancia materna al interferir en las decisiones de las mujeres respecto a la mejor manera de alimentar a sus hijos, erosionan la cultura alimentaria local y socavan la soberanía alimentaria. Por tanto, las prácticas inapropiadas en situaciones de emergencia pueden tener efectos negativos que a su vez repercuten en las generaciones futuras. Como resultado, la subcontratación de las operaciones de socorro no ha contribuido a fortalecer las capacidades de los Estados para responder a las emergencias, sino que en su lugar ha provocado su retracción y ha abierto espacios para actividades orientadas a los negocios que a menudo carecen de transparencia y rendición de cuentas. Esto ha provocado que los Estados no protejan el derecho de las comunidades a una alimentación adecuada y a la nutrición, especialmente en lo que respecta a las mujeres lactantes, los niños y las familias dedicadas a la agricultura a pequeña escala.

La resiliencia alimentaria se entiende como la habilidad de una comunidad para recuperar la capacidad de alimentarse a sí misma tras un desastre o una perturbación seria. Desde esta perspectiva, engloba las nuevas y tradicionales capacidades organizativas, económicas, logísticas y técnicas para participar en la elaboración, implementación y evaluación de las intervenciones de adaptación y mitigación antes, durante y tras el desastre. Esto refleja un enfoque participativo basado en derechos humanos que transforma a las “víctimas” en “actores”, lo que resulta en la promoción de la autodeterminación en lugar de la dependencia. En el proceso hacia la restauración de la autosuficiencia tras situaciones de crisis, el conocimiento de las mujeres sobre la alimentación de recién nacidos y niños debe ser un elemento central, puesto que es precisamente este el conocimiento local que se traspasa de generación en generación, permitiendo a la comunidad alimentarse a sí misma y respaldando la independencia y el empoderamiento de la mujer. La protección de la lactancia materna no solo hace que mujeres y hombres se involucren en actividades comunitarias, sino que también ha ayudado a reforzar la solidaridad y el intercambio, lo que a su vez fortalece muchas otras actividades que contribuyen a la resiliencia. Sesiones de cocina en grupos, organización de guarderías móviles e intercambios de semillas y de productos de la agricultura familiar son algunas de las muchas actividades de este tipo que se están organizando<sup>4</sup>. Además, el conocimiento de los agricultores y agricultoras locales y regionales, los y las pastoralistas, los pescadores y pescadoras artesanales y otros productores y productoras de alimentos es fundamental para proteger y fomentar enfoques agroecológicos sostenibles en la producción de alimentos. En resumen, deben protegerse las iniciativas comunitarias que amparan el conocimiento local en relación

3 No obstante, el uso de sustitutos en situaciones de emergencia se ha extendido ampliamente y el proceso para erradicar esta práctica ha llevado más de una década.

4 Fernandez, M.I. *Emergency Response: Breastfeeding and Relactation Intervention*. Conferencia Mundial de la Lactancia 2012. 6-9 diciembre de 2012. [www.worldbreastfeedingconference.org](http://www.worldbreastfeedingconference.org)

con sistemas alimentarios sostenibles; estas medidas pueden desencadenar y desencadenan una multitud de actividades que movilizan a mujeres, hombres, niños y niñas para resolver problemas comunes tras las crisis, contribuyendo así a la restauración de la autosuficiencia de las comunidades.

## ESTUDIO DE CASO 1

### Respuestas de las mujeres al tifón Haiyan en Filipinas

El tifón Haiyan (llamado localmente Yolanda), uno de los tifones más fuertes jamás conocido, azotó la región de las islas Bisayas en Filipinas en noviembre de 2013. Llevó a la desaparición de 20.000 personas, con un número de muertes confirmadas de 6.000. En general, el tifón destruyó las casas y medios de vida de 16 millones de personas y desplazó a 4 millones más<sup>5</sup>. Aunque las islas Bisayas y otras provincias cercanas han sufrido desde hace tiempo problemas de coordinación y falta de transparencia, esta región está experimentando el surgimiento de numerosas y creativas formas de solidaridad y resiliencia en el proceso de reconstrucción de la región por parte de estas comunidades.

Las comunidades locales, lideradas por grupos de mujeres, han adaptado e implementado las Directrices para la alimentación de bebés y niños en situaciones de emergencias<sup>6</sup>. Esto demuestra cómo se expresa, reinventa y fortalece la resiliencia combinando el conocimiento tradicional con las contribuciones científicas y técnicas de varios organismos nacionales e internacionales. Estas Directrices fueron desarrolladas para asegurar una alimentación apropiada de bebés y niños en situaciones de emergencia y para detener la innecesaria y dañina distribución de sustitutos de la leche materna.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>7</sup>, junto con varias ONG internacionales, han dado un fuerte apoyo a organizaciones locales como Arugaan, una organización filipina que ya trabajaba en la región mucho antes de que ocurriera el desastre. Arugaan promueve la lactancia materna y los alimentos locales para la alimentación complementaria como una estrategia de resiliencia y empoderamiento de las mujeres.

Aunque la Constitución de Filipinas no reconoce explícitamente el derecho a la alimentación<sup>8</sup>, menciona la obligación del gobierno de “establecer y mantener un sistema regulador efectivo de alimentos y medicamentos”. Hay legislación específica que protege la lactancia materna y prohíbe las donaciones de sustitutos de la leche materna, biberones y tetinas<sup>9</sup>. Esto ha favorecido la implementación de las Directrices mencionadas anteriormente y la colaboración entre organizaciones. Las ONG que trabajan en el fomento de una alimentación apropiada de los bebés se han opuesto activamente a las propuestas de cambios en la legislación actual que permitirían donaciones de leche en las áreas afectadas por desastres<sup>10</sup>.

Los esfuerzos coordinados para proteger la lactancia materna también han estimulado la producción de alimentos indígenas para bebés de más de 6 meses, algo que a su vez ha alentado la reconstrucción de la agricultura familiar. La magnitud, complejidad y diversidad de las respuestas al desastre del tifón Haiyan marcarán una nueva forma de hacer frente a desastres futuros. Esperamos que estas experiencias se sistematicen, incluida la percepción y la evaluación de la población afectada. Será crucial replicar las experiencias que contribuyen a construir resiliencia y autosuficiencia y detener las prácticas que generan dependencia.

- 5 Fernandez, M.I. *Lessons learnt from Typhoon Haiyan with local name Yolanda, Arugaan*. IBFAN Asia. 2014; y, Organización Mundial de la Salud. *Guiding Principles for Feeding Infants and Young Children during Emergencies*. 2004. [www.who.int/nutrition/publications/emergencies/9241546069/en/](http://www.who.int/nutrition/publications/emergencies/9241546069/en/)
- 6 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *La lactancia materna salva la vida de miles de niños tras el paso del tifón en Filipinas*. Comunicado de prensa conjunto. 28 de noviembre de 2013. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/philippines-breastfeeding-20131128/es/> Ver también: [www.humanitarianresponse.info/operations/philippines/](http://www.humanitarianresponse.info/operations/philippines/); y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). IFE Core Group. *Infant Feeding in Emergencies Core Group*. 2014. *Infant and Young Child Feeding in Emergencies: Operational Guidance for Emergency Relief Staff and Programme Managers*. Emergency Nutrition Network. Febrero de 2007. <http://files.ennonline.net/attachments/1001/ops-guidance-2-1-english-010507-with-addendum.pdf>. 2014 [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index\\_breastfeeding.html](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_breastfeeding.html)
- 7 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *La lactancia materna salva la vida de miles de niños tras el paso del tifón en Filipinas*. Comunicado de prensa conjunto. 28 de noviembre de 2013. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/philippines-breastfeeding-20131128/es/>
- 8 En estos momentos se está discutiendo un proyecto de ley marco sobre el derecho a la alimentación. Ver el artículo de la edición de este año del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.
- 9 Abad-Santos C. et al. *El derecho a la alimentación de los filipinos: Una evaluación sobre el marco legal que gobierna el Derecho a la Alimentación en Filipinas*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2010. [http://www.fao.org/righttofood/publicaciones/publicaciones-detail-es/es/c/164957/#USadkZR\\_wko](http://www.fao.org/righttofood/publicaciones/publicaciones-detail-es/es/c/164957/#USadkZR_wko)
- 10 *Letter to Philippines Secretary of Health from Three Philippines Breastfeeding Support Groups*. Diciembre de 2005. [www.infactcanada.ca/letter-philippines-secretary-health.html](http://www.infactcanada.ca/letter-philippines-secretary-health.html)

## ESTUDIO DE CASO 2

### “Sin maíz no hay país”: Campaña de los agricultores a pequeña escala tras los huracanes en México

En 2013, casi al mismo tiempo que el tifón Haiyan azotaba las Filipinas, la costa sur de México sufrió la furia de dos huracanes simultáneos, uno en el Golfo de México y otro en el Pacífico. Como resultado, más de 30.000 agricultores a pequeña escala perdieron sus cultivos y las semillas destinadas a replantar maíz en la cosecha siguiente. El gobierno de México comenzó a distribuir maíz importado a las poblaciones afectadas. Cientos de agricultores que no se vieron afectados por el desastre supieron pronto del plan del gobierno y conscientes de los riegos contemporáneos para la biodiversidad del maíz local y de los costes de los insumos y la propiedad intelectual del maíz importado, estos agricultores organizaron una campaña de solidaridad para ofrecer semillas nativas a los agricultores afectados por el huracán y al gobierno para que las redistribuyera o para asistencia alimentaria. Esta campaña de solidaridad entre agricultores fue apoyada por el Centro de Derechos Humanos de Tlachinollan<sup>11</sup> y por la alianza nacional por la protección del maíz nativo *Sin maíz no hay país*. Esta iniciativa muestra claramente cómo la solidaridad entre agricultores puede ser una valiosa forma de resiliencia.

11 Para obtener más información, ver: [www.tlachinollan.org](http://www.tlachinollan.org)

## DE LA CIN-1 A LA CIN-2: LA NECESIDAD DE UNA ASOCIACIÓN FUERTE CON LA SOCIEDAD CIVIL

Stineke Oenema<sup>1</sup>

La atención mundial en torno a la nutrición ha aumentado rápidamente durante los últimos años. Es evidente la necesidad de un énfasis renovado en la nutrición, habida cuenta de los niveles crecientes de malnutrición (especialmente de la obesidad). ¿Qué ocurrió tras la primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-1) en 1992? ¿Por qué hubo una falta de seguimiento de las recomendaciones y planes que se elaboraron en la conferencia? ¿Se han aprovechado realmente para mejorar la nutrición las oportunidades presentadas con la adopción de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación<sup>2</sup> (en lo sucesivo, las Directrices)?

Veintidós años después de la primera Conferencia están en marcha los preparativos para la segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-2), prevista para noviembre de 2014. Si la CIN-2 pretende contribuir de forma significativa a la implementación de soluciones de nutrición basadas en derechos, centradas en las personas, amplias e inclusivas, asegurar un seguimiento efectivo y fomentar la rendición de cuentas, es crucial que los gobiernos aseguren una asociación fuerte con la sociedad civil.

### CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE NUTRICIÓN (CIN) DE 1992

Los gobiernos que participaron en la CIN-1 en 1992 declararon: “Reconocemos que el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana es un derecho de cada persona”, y afirmaron esto con la siguiente declaración: “Teniendo presente el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la alimentación, que se expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad”<sup>3</sup>.

Aunque la declaración de la conferencia menciona el derecho a una alimentación adecuada (DAA), no cubre los principios básicos de derechos humanos: la naturaleza universal, inalienable, indivisible, interdependiente e interrelacionada, la igualdad, la no discriminación, la participación y la inclusión, la rendición de cuentas y el estado de derecho. Aún así, la Declaración y el Plan de Acción insisten firmemente en la necesidad de garantizar la participación y adoptar enfoques y acciones coordinados de múltiples sectores:

*Las políticas de mejora nutricional centradas en la población deben tener presente que los conocimientos, prácticas y creatividad de la población son importantes fuerzas impulsoras del cambio social. La participación de la comunidad local, en particular de las familias y hogares, constituye un requisito indispensable para mejorar la producción de alimentos y preservar el acceso a los mismos, así como para realizar programas y proyectos adecuados de mejoramiento de la nutrición. Debería reconocerse la importancia del sector informal en la elaboración y distribución de los alimentos. Habrá que esforzarse de modo especial en conseguir la participación real de toda la*

- 1 Stineke Oenema coordina el Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de ICCO Cooperación. Más información disponible en: [www.icco.nl](http://www.icco.nl)  
Un agradecimiento especial a Maarten Immink, Lida Lhotska y Ted Greiner por su apoyo en la revisión de este artículo.
- 2 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Adoptadas por la 127ª sesión del Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Roma, 2005. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)
- 3 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *Conferencia Internacional sobre Nutrición: Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición*. Roma, Diciembre de 1992. [ftp://ftp.fao.org/es/esn/nutrition/Icn-s/ICNCON-S.HTM](http://ftp.fao.org/es/esn/nutrition/Icn-s/ICNCON-S.HTM)

*población, y especialmente de los pobres y los marginados, en las decisiones y medidas que les afecten directamente, a fin de mejorar su autosuficiencia y asegurar unos resultados positivos. Todos los sectores pertinentes de los gobiernos deberían actuar en forma concertada con las comunidades y, cuando proceda, con las organizaciones no gubernamentales. La participación de la comunidad debe consistir no sólo en indicar los aspectos que consideran prioritarios sino también en planificar, administrar y evaluar las intervenciones de carácter comunitario. Es preciso dar a las comunidades los medios para alcanzar un desarrollo nutricional sostenido. Todos los responsables del desarrollo deberán centrar sus esfuerzos en las necesidades de la población al determinar los problemas y al planificar, ejecutar y evaluar las intervenciones<sup>4</sup>.*

El análisis que se hace en la evaluación global de la nutrición, elaborada en preparación para la CIN-1, menciona que los desequilibrios de poder son uno de los determinantes fundamentales de la malnutrición<sup>5</sup>. No obstante, esto no se incluyó en la Declaración final, debilitando así su carácter basado en derechos. En resumen, si bien la Declaración ofrece algunas perspectivas de cara a políticas y programas basados en derechos para combatir la malnutrición, las mínimas referencias directas a los principios de derechos mencionados anteriormente hacen dudar sobre el compromiso de los gobiernos con respetar, proteger y promover la realización del DAA.

## SEGUIMIENTO DE LA CIN-1

De conformidad con los compromisos hechos en la CIN-1, muchos Estados elaboraron planes nacionales de acción para la nutrición con el apoyo técnico de la FAO y la OMS. Durante el mismo periodo, en los años noventa, el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de Naciones Unidas (UNSCN, por su sigla en inglés) demostró ser un foro efectivo para la armonización de programas y políticas, para la incidencia política y para trabajar como catalizador. Por ejemplo, los grupos de trabajo del UNSCN sobre lactancia y nutrición en emergencias iniciaron el desarrollo de lo que se conoce ahora como la Guía operativa sobre la alimentación de lactantes y niños pequeños en emergencias, que fue adoptada en 2010 por la Asamblea Mundial de la Salud<sup>6</sup>. Las recomendaciones de los grupos de trabajo del UNSCN en conjunción con los planes nacionales de acción podrían haber orientado gran parte del trabajo de nutrición a nivel internacional y nacional. Lamentablemente, la implementación real de los planes nacionales de acción a menudo se estancó por varias razones. Por ejemplo, los planes carecían de orientaciones políticas claras, las opciones técnicas no estaban bien definidas, faltaba financiación y compromiso político, o una combinación de todos estos elementos. Además, el UNSCN no ha podido celebrar ninguna reunión mundial desde 2008. Esto supone un contratiempo importante dado el amplio reconocimiento internacional y el apoyo que había obtenido con los años.

La atención pública a la nutrición desapareció silenciosamente de la agenda mundial, como ocurrió con la agricultura. Durante ese periodo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) apoyaron la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Los PAE llevaron a una reestructuración económica que requería que los países en desarrollo redujeran las inversiones en salud, agricultura, nutrición, educación, etc. Los PAE fueron justificados arguyendo que mediante la implementación de reformas nacionales macroeconómicas e institucionales, los

4 Ibidem. Párrafo 15.

5 FAO y OMS. Conferencia Internacional sobre Nutrición. *Nutrición y desarrollo: Una evaluación mundial*. Roma. Diciembre de 1992. <http://www.fao.org/docrep/017/z9550s/z9550s.pdf>

6 La resolución WHA63.23 sobre nutrición del lactante y del niño pequeño fue adoptada en la 8ª reunión plenaria de la 63ª Asamblea Mundial de la Salud el 21 de mayo de 2010. Ver: 63ª Asamblea Mundial de la Salud – *Resoluciones, decisiones y anexos* (WHA63/2010/REC/1). Organización Mundial de la Salud. Ginebra. 17-21 de mayo de 2010. [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA63-REC1/A63\\_REC1-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63-REC1/A63_REC1-sp.pdf)

países podrían lograr crecimiento económico y, con ello, alcanzar mejoras en el bienestar, incluida la nutrición. No obstante, se materializó el efecto contrario. Los PAE provocaron una reducción en el nivel de inversiones nacionales en la agricultura y los sistemas alimentarios, con los gobiernos dependiendo cada vez más del comercio internacional para su suministro de alimentos. Esto ha tenido un impacto en los hábitos alimentarios y ha provocado que la población consuma cada vez más alimentos ultraprocesados con altos niveles de azúcar, sal y grasas no saludables. Como resultado, la malnutrición no se redujo, aumentaron los niveles de obesidad e hipertensión y las enfermedades no transmisibles asociadas, mientras que los niveles de desnutrición solo se redujeron de forma marginal.

## LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS EN APOYO DE LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Durante la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en 1996, la nutrición fue tratada únicamente como parte de la seguridad alimentaria y del desarrollo económico (rural). En esta cumbre se reconoció una vez más el derecho a una alimentación adecuada y los gobiernos acordaron elaborar directrices voluntarias para orientar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (Objetivo 7.4e)<sup>7</sup>.

Como resultado, las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* fueron adoptadas formalmente por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004<sup>8</sup>. La directriz 10 aborda específicamente la mejora de la nutrición. Las Directrices enfatizan que mejorar la nutrición requiere prestar atención a los hábitos alimentarios generales de la población. Igualmente, se hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas paralelas en los sectores de la salud, la infraestructura sanitaria y la colaboración intersectorial (Directriz 10.7), y de garantizar la participación de todas las partes interesadas, especialmente las comunidades (Directriz 10.3). Asimismo, las Directrices son más específicas que la CIN-1 respecto al papel de los Estados en la promoción de la diversidad de las dietas y la prevención de los efectos negativos sobre la composición de la dieta debido a los cambios en la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos (Directriz 10.1). Mientras que en la CIN-1 simplemente se menciona la naturaleza individual de las elecciones de los consumidores, las Directrices hacen una referencia fuerte a los valores culturales de los hábitos dietéticos. En este contexto los Estados deberían establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos y una ingesta nutricional positiva (Directriz 10.10). Esto requiere la implicación y participación activas de las comunidades en el desarrollo de políticas y programas de nutrición.

Además, las Directrices ofrecen orientaciones claras para los gobiernos sobre cómo tratar la nutrición. Es deber de los gobiernos seguir las Directrices para respetar, proteger y promover el DAA. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente los movimientos sociales, tienen un amplio conocimiento sobre los contextos locales y experiencias de primera mano sobre cómo repercuten los programas y políticas implementados sobre las personas que sufren violaciones de su DAA. Colaborar y trabajar con ellas es fundamental para realizar el DAA. Esta interacción es más eficaz cuando los gobiernos incluyen y mantienen la nutrición entre sus prioridades.

7 Se hizo referencia a las Directrices voluntarias adoptadas en 2004 en la última frase del Objetivo 7.4(e) de la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, pero el mandato oficial de negociación se dio en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002. Ver: <http://www.fao.org/docrep/003/W3613S/W3613S00.HTM>  
Ver también la primera sección de esta edición del *Observatorio*.

8 *Ibidem*, nota al pie 2.

## LA CRISIS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS DE 2007/2008 Y LA RENOVADA ATENCIÓN A LA NUTRICIÓN

En 2007 los precios de los alimentos aumentaron rápidamente, provocando que millones de personas cayeran en el hambre y la pobreza<sup>9</sup>. En muchos países los ciudadanos y ciudadanas salieron a las calles, pidiendo a sus gobiernos que cumplieran sus obligaciones y que tomaran medidas para proteger su seguridad alimentaria. Fue esta crisis de precios de los alimentos la que volvió a colocar la inseguridad alimentaria y la malnutrición entre las prioridades internacionales y nacionales, desencadenando varios cambios en la gobernanza de la alimentación y la nutrición, como la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) que se ha descrito de forma amplia en ediciones previas del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*.

En 2008 y 2013, la afamada revista médica británica *The Lancet* publicó una serie de estudios de dos partes<sup>10</sup> sobre nutrición, con una lista de diez intervenciones (directas e indirectas) que mejorarían, según sus autores, la nutrición. Aunque *The Lancet* es una publicación especializada que no opera necesariamente desde un enfoque basado en derechos humanos, es importante recalcar la falta de atención a la inclusión y la participación de los grupos destinatarios en su serie de 2008<sup>11</sup>. No obstante, la concienciación pública generada por las publicaciones de *The Lancet* impulsó el resurgimiento de la atención internacional a la nutrición. En este contexto, el Banco Mundial, los gobiernos de Canadá y Japón, así como la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), unieron fuerzas para lanzar la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés, *Scaling Up Nutrition*).

La Iniciativa SUN es una propuesta global que busca hacer frente a la malnutrición de forma sostenible y ha sido cubierta ampliamente en ediciones previas del *Observatorio*<sup>12</sup>. Aunque la Iniciativa SUN enfatiza la necesidad de combinar intervenciones directas e indirectas, ampliando así el alcance de las mismas, parece no cubrir de forma adecuada las causas básicas de la malnutrición como pudo verse en la evaluación de la OMS y la FAO en 1992<sup>13</sup>. Por ejemplo, han de corregirse los desequilibrios de poder (económico) para realizar el DAA. Por tanto, hasta que las reformas previstas del sistema global de la alimentación y la nutrición no reconozcan y aborden adecuadamente las causas fundamentales de la malnutrición, ninguna declaración política ni plan de acción podrá provocar reformas radicales.

En un informe de 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, destacó la necesidad de asegurar y promover la participación local en el sector de la agricultura y la nutrición (Directriz 3). Para promover la participación como se indica en las Directrices, las soluciones deberían estar guiadas por la demanda y deberían identificarse socios locales<sup>14</sup>. Asimismo, la participación requiere que los beneficiarios y beneficiarias participen en los procesos de evaluación y en el diseño conjunto de soluciones que aseguren logros sostenibles y máximos<sup>15</sup>. La Iniciativa SUN comenzó como una iniciativa descendente que aún tiene que ser asentada a nivel nacional y local con la plena participación de los beneficiarios finales, los grupos objeto o, aún mejor, los y las titulares de derechos. Como tal, la participación debe alentarse no solo en la implementación de programas, sino también en el diseño, monitoreo y evaluación de las actividades. En este sentido, la Iniciativa SUN necesita aún mejorar<sup>16</sup>.

- 9 Mousseau, Fredrick. *The High Food Price Challenge: A Review of Responses to Combat Hunger*. The Oakland Institute. 2010. [www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high\\_food\\_prices\\_web\\_final.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high_food_prices_web_final.pdf)
- 10 The Lancet Global Health Series: Maternal and Child Undernutrition. *The Lancet*. Vol. 371, N° 9608. 2008. [www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition](http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition); y The Lancet Global Health Series: Maternal and Child Undernutrition. *The Lancet*. Vol. 382, N° 9890. 2013. [www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition](http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition)
- 11 En la publicación de 2013 este elemento se ha abordado parcialmente mediante el énfasis en la necesidad de plataformas de participación comunitaria, aunque sigue faltando la muy necesaria participación de las comunidades en la formulación real de las políticas que repercuten en sus vidas.
- 12 Schuftan, Claudio y Greiner, Ted. *La Iniciativa SUN*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2013: Alternativas y resistencia a políticas que generan hambre. <http://www.rfrn-watch.org/>
- 13 Ibidem, nota al pie 4.
- 14 Asamblea General de las Naciones Unidas. 19° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos*. 26 de diciembre de 2011. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/175/72/PDF/G1117572.pdf?OpenElement>
- 15 Ibidem.
- 16 Iniciativa SUN. *SUN Movement Monitoring & Evaluation Framework Final Draft*. 10 de abril de 2013. [scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/07/20130701-SUN-ME-Framework-Final.pdf](http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/07/20130701-SUN-ME-Framework-Final.pdf)

## EVOLUCIONES RECIENTES

La participación y la inclusividad se han convertido en elementos centrales de la reforma del CSA en 2009, pero lamentablemente la nutrición no ha sido incluida aún firmemente como una de sus prioridades. En la actualidad la nutrición está siendo discutida en muchos otros foros que no son tan inclusivos, transparentes y participativos como el CSA. La inclusión de la nutrición en el programa del CSA aseguraría un mayor compromiso político, puesto que en él todos los Estados miembros llegan a acuerdos sobre políticas con la participación de la sociedad civil. Los Estados miembros activos también en otros foros, como el G7, podrían y deberían aprovechar las políticas de nutrición que han sido debatidas en el CSA y asegurar una mejor coherencia con las prioridades generales de seguridad alimentaria y nutricional.

La CIN-2 ofrece una buena oportunidad no solo para formular un programa conjunto entre el sector de la salud y el de la agricultura, sino también para poner a las personas en el centro de los sistemas alimentarios y, por tanto, en el centro de las políticas y programas de nutrición. Sin embargo, aún no se ha garantizado la participación real de la sociedad civil a pesar de los intentos conjuntos de varias OSC. Hasta ahora no se han tenido en cuenta los comentarios de la sociedad civil acerca de la necesidad de un documento que resulte de la CIN-2 basado en los derechos y que sea construido con la participación de las comunidades para que esté centrado en ellas<sup>17</sup>.

## CONCLUSIÓN: ES NECESARIO TRABAJAR EN ASOCIACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

Los análisis técnicos han ofrecido soluciones claras para los problemas técnicos, aunque dichos análisis han de realizarse en un entorno político propicio y han de ser dirigidos por las personas a las que buscan llegar. Las soluciones han de ser participativas e inclusivas y estar centradas en las personas. Los programas y las políticas tienen que ser formulados de tal forma que se permita la apropiación de las comunidades y que se asegure la rendición de cuentas. Este artículo destaca la falta de esfuerzos para identificar y abordar los determinantes fundamentales de la malnutrición y exige la inclusión de las personas que padecen malnutrición, o que se ven afectadas por ella, en la búsqueda de soluciones adecuadas.

Esto nos lleva a preguntarnos a quién “pertenece” en realidad la agenda de nutrición y quién tiene el control de su implementación. Los movimientos sociales y las organizaciones de las personas que padecen malnutrición, junto con los programas de otras organizaciones de la sociedad civil, ya han logrado cambios notorios en comunidades de países con una alta incidencia e interés por el tema. Trabajar con estos movimientos y organizaciones es fundamental para la formulación de políticas y para cumplir los objetivos de nutrición, así como para la realización del derecho a una alimentación adecuada<sup>18</sup>.

17 Esta petición ha sido expresada en las contribuciones de la sociedad civil a la consulta del Foro FSN sobre el borrador del documento político resultante de la CIN-2, así como en las cartas enviadas a la Secretaría de la CIN-2 y al Grupo de Trabajo Conjunto.

18 *Ibidem*, nota al pie 2.

## RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS LIGADOS AL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS: FORTALECER LA RESILIENCIA O AUMENTAR LA DEPENDENCIA

Marcos Arana Cedeño<sup>1</sup>

El cambio climático representa una amenaza para la seguridad alimentaria mundial y de forma más severa para las comunidades que han logrado proteger sus medios de vida y sus sistemas alimentarios tradicionales, los cuales constituyen hoy la base fundamental de su resiliencia y soberanía. Reconociendo que los agricultores a pequeña escala gestionan más del 80% de los cerca de 500 millones de explotaciones agrícolas a pequeña escala que hay en el mundo, y que suministran más del 80% de los alimentos consumidos en una gran parte de los países en desarrollo<sup>2</sup>, la FAO decidió declarar 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF). Durante la 29ª Conferencia Regional de la FAO para Europa en Bucarest, el Director-General de la FAO, José Graziano Da Silva, enfatizó la necesidad de una transición hacia una agricultura sostenible como un elemento clave para hacer frente al cambio climático<sup>3</sup>.

El cambio climático profundiza la desigualdad social y repercute en los derechos humanos de varias formas. Los derechos a la vida, la salud, una alimentación adecuada, el agua y la vivienda se ven especialmente afectados. Para asegurar el derecho a la alimentación, los Estados deben respetar los sistemas agrícolas y los modos de vida tradicionales y protegerlos de las posibles amenazas, como el acaparamiento de tierras y la expansión de la agricultura industrial con un uso elevado de agroquímicos. En el ámbito de las semillas, las políticas nacionales deberían apoyar también el fitomejoramiento realizado por los agricultores, así como el intercambio y la distribución libres y sin límites para garantizar que los agricultores a pequeña escala tengan acceso a semillas con una amplia diversidad genética. La diversidad de semillas desempeña un papel central a la hora de ofrecer más opciones a los agricultores a pequeña escala y aumentar su resiliencia ante el cambio climático. El derecho a la alimentación ofrece una visión holística de la producción, la distribución y el consumo de alimentos; una visión que se opone al simple aumento del rendimiento y que por tanto exige soluciones climáticas compatibles con ella. Los Estados deben asegurar el desarrollo de formas eficaces de adaptación al cambio climático que respeten el derecho a la autodeterminación y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

### EL RETO

Según la FAO, la cría de animales para el consumo humano genera el 18% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), sin contar las emisiones adicionales atribuibles al cambio en el uso de la tierra y la deforestación. Además, cerca del 70% de todas las tierras agrícolas y el 30% de la superficie de tierras de todo el planeta se usan para la producción ganadera. Si tenemos en cuenta también las tierras agrícolas adicionales que se están usando para la producción de agrocombustibles y el hecho de que entre el 30 y el 50% de los alimentos producidos en el mundo se desperdician

1 Marcos Arana Cedeño es miembro de IBFAN y WABA, Director del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC) e investigador en el INNSZ (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán de México), OBSCIUDES y Espacio DESC.

Un agradecimiento especial a Christine Campeau, Anne C. Bellows y Eike Zaumseil por su apoyo en la redacción y revisión de este artículo.

2 Ver, por ejemplo: Nwanze, Kanayo F. *Los pequeños agricultores pueden alimentar al mundo*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Febrero de 2011. [www.ifad.org/pub/viewpoint/smallholder\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/viewpoint/smallholder_s.pdf); y, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Smallholders, Food Security and the Environment*. 2013. [www.unep.org/pdf/SmallholderReport\\_WEB.pdf](http://www.unep.org/pdf/SmallholderReport_WEB.pdf)

3 FAO: *A Focus on Climate Change, Family Farming and Agri-food Trade Global Law Initiatives for Sustainable Development*. Global Law Initiatives for Sustainable Development. 2 de abril de 2014. [www.glawcal.org.uk/index.php/partners/9-news/144-fao-a-focus-on-climate-change-family-farming-and-agri-food-trade.html](http://www.glawcal.org.uk/index.php/partners/9-news/144-fao-a-focus-on-climate-change-family-farming-and-agri-food-trade.html)

debido a las pérdidas en la cadena de suministro, no puede entonces ignorarse el impacto problemático del sistema alimentario comercial mundial sobre el medio ambiente<sup>4</sup>.

Mientras que las corporaciones biotecnológicas defienden que los cultivos genéticamente modificados ayudan a reducir las emisiones de GEI y a mitigar el cambio climático, tienden a minimizar la importancia de la diversidad vegetal, la salud reproductiva y la vida marina. No solo eso, sino que se están introduciendo en el mercado y en nuestros campos cultivos biotecnológicos fitomejorados para ser resistentes a las sequías, la salinidad e incluso a las inundaciones, sin una prueba adecuada de su inocuidad y sin conocimiento suficiente sobre sus efectos a largo plazo. En menos de dos décadas, los cultivos biotecnológicos han avanzado hasta cubrir más de 190 millones de hectáreas en todo el mundo. La alta velocidad con la que se han multiplicado estos cultivos está siendo acentuada artificialmente por el temor de los gobiernos y los agricultores a que todo retraso en la adopción de medidas “modernas” de mitigación del cambio climático podría tener consecuencias desastrosas. De esta forma, el pánico por incorporar nuevos cultivos biotecnológicos desalienta la búsqueda de otras formas de adaptación de cara a los efectos del cambio climático e inhibe la adopción del principio de precaución<sup>5</sup> ante sus posibles peligros para la salud y el medio ambiente.

El fenómeno de las puertas giratorias entre gobiernos y empresas biotecnológicas ha sido denunciado ampliamente<sup>6</sup>. Algunas empresas energéticas han estado haciendo cabildeo a favor de la adopción de controles de las emisiones, puesto que han evolucionado para estar preparadas a fin de competir en un entorno con limitaciones de las emisiones de carbono<sup>7</sup>. Los frecuentes conflictos de intereses inhiben la adopción de soluciones más sostenibles para la agricultura. Parte del problema radica en que las ayudas agrícolas tienden a favorecer los intereses de las explotaciones agrícolas y los terratenientes más grandes, creando una amplia desigualdad en las zonas rurales y obligando a los agricultores de subsistencia a pequeña escala y a las personas sin tierra a migrar a las ciudades a buscar empleo. Estos patrones migratorios fomentan la priorización de modelos agrícolas industriales con una alta dependencia de insumos externos, como fertilizantes, agua, pesticidas y semillas sometidas a procesos de ingeniería genética. Como resultado, se estima que la producción de alimentos supone entre el 17% (emisiones directas) y el 32% (incluidas las emisiones indirectas de los cambios en el uso de la tierra, los fertilizantes sintéticos, etc.) de las emisiones globales de GEI. Las políticas que promueven la producción ganadera industrial, los organismos genéticamente modificados (OGM), la degradación de la tierra provocada por la deforestación, el pastoreo excesivo y la labranza repetitiva exacerbando inevitablemente la desigualdad socio-económica, socavan la capacidad de los gobiernos para proteger a sus poblaciones y resultan en amplios abusos y violaciones del derecho a la alimentación. Para que sean eficaces, las intervenciones para mitigar el calentamiento global deben acompañarse de medidas firmes para reducir la desigualdad y tener en cuenta los principios de derechos humanos.

## RELEVANCIA Y OPORTUNIDAD DE LAS ACCIONES DE LA CMNUCC

Aunque el borrador inicial de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor en 1994, mencionaba la importancia de la agricultura en relación con el cambio climático, hubo que esperar hasta 2009 para que la Secretaría de la CMNUCC preparara un documento técnico sobre las oportunidades y la mitigación en el sector agrícola<sup>8</sup>. Este documento prevé la

- 4 *Global Food: Waste Not, Want Not*. Institution of Mechanical Engineers. Enero de 2013. [www.imeche.org/docs/default-source/reports/Global\\_Food\\_Report.pdf?sfvrsn=0](http://www.imeche.org/docs/default-source/reports/Global_Food_Report.pdf?sfvrsn=0)  
Para obtener más información sobre estas estimaciones, ver: FAO. *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención*. Roma. 2011. <http://www.fao.org/docrep/016/i2697s/i2697s.pdf>; y, Lundqvist, J., de Fraiture, C. y Molden, D. *Saving Water: From Field to Fork – Curbing Losses and Wastage in the Food Chain*. Stockholm International Water Institute Policy Brief. 2008. [www.siiwi.org/documents/Resources/Papers/Paper\\_13\\_Field\\_to\\_Fork.pdf](http://www.siiwi.org/documents/Resources/Papers/Paper_13_Field_to_Fork.pdf)
- 5 G. Comstock. *Are the Policy implications of the precautionary principle coherent?* Centro para el desarrollo internacional de la Universidad de Harvard. 23 de septiembre de 2000. [www4.ncsu.edu/unity/users/g/gcomsto/www/Center%20for%20International%20Development.htm](http://www4.ncsu.edu/unity/users/g/gcomsto/www/Center%20for%20International%20Development.htm)
- 6 *The Revolving Door between Monsanto, the FDA, and the EPA: Your Safety in Peril*. [hubpages.com/hub/The-Revolving-Door-Between-Monsanto-the-FDA-and-the-EPA-Your-Safety-in-Peril](http://hubpages.com/hub/The-Revolving-Door-Between-Monsanto-the-FDA-and-the-EPA-Your-Safety-in-Peril)
- 7 Levy, L. D., y Egan D. *A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations*. *Journal of Management Studies* 40, N° 4. 2003. Páginas 804-826. [www.glerl.noaa.gov/seagrant/ClimateChangeWhiteboard/Resources/Uncertainty/climatech/levy03PR.pdf](http://www.glerl.noaa.gov/seagrant/ClimateChangeWhiteboard/Resources/Uncertainty/climatech/levy03PR.pdf)
- 8 Secretaría de la CMNUCC. *Technical Paper: Challenges and Opportunities for Mitigation in the Agricultural Sector*. 4 de abril de 2009. [unfccc.int/files/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/application/pdf/1\\_unfccc.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/1_unfccc.pdf)

creación de un grupo de trabajo provisional que tiene por objetivo discutir cómo puede la Conferencia de las Partes (COP) —el órgano supremo de toma de decisiones de la CMUNCC— desarrollar estrategias a largo plazo para hacer frente al cambio climático. Desde entonces, ninguna de las COP ha sido capaz de establecer un programa de trabajo específico sobre agricultura al interior de sus propias reuniones o del grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo. Los debates actuales están teniendo lugar en el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por su sigla en inglés). Las cuestiones que repercuten en la agricultura se están tratando en otros ámbitos de trabajo de la CMNUCC, como la mitigación y los enfoques respecto a pérdidas y daños.

Recientemente en la COP19, organizada en Varsovia en 2013, el G-77 decidió posponer el programa de trabajo sobre agricultura previsto en el SBSTA y celebrar simplemente un seminario oficial de la CMUNCC sobre agricultura y cambio climático (el 6 de diciembre de 2013) para esta sesión. La 40ª sesión del SBSTA, celebrada en Bonn en junio de 2014, incluyó el examen del informe-resumen del seminario oficial sobre clima y agricultura y la formación de un grupo de contacto para evaluar las contribuciones de los países que fueron postpuestas en las discusiones de la COP19.

Dada la falta de avances en la agricultura en el marco de la CMNUCC, se están forjando varias alianzas, como la Alianza Global para una Agricultura Climáticamente Inteligente, que se espera será lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon durante la Cumbre sobre Cambio Climático que reunirá a los líderes mundiales el 23 de septiembre de 2014 en Nueva York. Esto suscita muchas inquietudes, puesto que las medidas emprendidas fuera del marco de las Naciones Unidas podrían socavar los compromisos jurídicamente vinculantes que fueron acordados previamente a través de la CMUNCC y otros procesos. El concepto de “agricultura climáticamente inteligente” puede que en sí no sea necesariamente problemático, pero la forma en que se está usando y el contexto político en el que se está desarrollando son cuestiones extremadamente importantes. Muchos movimientos sociales y de agricultores de todo el mundo han criticado y se oponen a la agricultura climáticamente inteligente, puesto que potencialmente podría implicar el uso de tecnologías muy controvertidas, como los OGM y otras tecnologías que tienen impactos sociales, ambientales y nutricionales problemáticos. Asimismo, está vinculada a la generación de créditos de carbono que no convienen a los agricultores a pequeña escala e implican un enorme coste inicial de transacción y beneficios climáticos cuestionables. Un informe de la FAO demuestra la ambigüedad del concepto de agricultura climáticamente sostenible describiéndola como un enfoque que resulta en una reducción de las emisiones y que ayudará también a los agricultores a adaptarse al cambio climático<sup>9</sup>. No obstante, al mezclar estos términos, este concepto ignora el resto de aspectos de la adaptación que no se cubren con esta noción.

Muchas de las técnicas de la agricultura climáticamente inteligente pueden ser eficaces en la adaptación al cambio climático. No obstante, los recursos asignados para este fin han sido, con diferencia, inferiores a los previamente ofrecidos o prometidos. Esto sitúa a la agricultura sostenible en una posición de enorme desventaja en comparación con la economía en auge de los agronegocios a gran escala. La Alianza Global para una Agricultura Climáticamente Inteligente se enfrentará a los desafíos de conseguir una financiación adecuada y de asegurar la participación de los agricultores y las partes interesadas, pero también de establecer un enfoque basado en derechos humanos que facilite la consulta con las partes interesadas a nivel local, nacional y mundial en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

9 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Climate-Smart Agriculture Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation and Mitigation*. Roma, 2010. [www.fao.org/docrep/013/i1881e/i1881e00.htm](http://www.fao.org/docrep/013/i1881e/i1881e00.htm)

## EL CAMINO A SEGUIR

Los Estados deben desarrollar e implementar estrategias apropiadas para la adaptación al cambio climático, incorporando la protección del derecho a una alimentación adecuada como un componente clave. Para aumentar la resiliencia de las comunidades ante el cambio climático es crucial fortalecer los sistemas alimentarios locales usando un modelo de agricultura con base ecosistémica. Los métodos agroecológicos de producción de alimentos tienen en cuenta varios aspectos, como la salud del suelo y las variedades de cultivo, y combinan el conocimiento tradicional con tecnologías modernas que están bien adaptadas a las necesidades de los agricultores a pequeña escala y respetan el contexto local. La agroecología funciona en un sistema circular de producción, fomentando el reciclado de biomasa con vistas a optimizar la descomposición orgánica y aumentar los nutrientes con el tiempo. El fomento de estas prácticas requiere medidas para asegurar que los agricultores y agricultoras tengan acceso a los recursos naturales que necesitan (tierra, agua y semillas), así como el control de los mismos, para reponer el suelo con nitrógeno y materia orgánica y producir de esta forma alimentos nutritivos de forma sostenible.

En el centro de tales medidas deben incluirse estrategias para reavivar la diversidad de semillas y apoyar el conocimiento y la diversidad que aún se conservan. Estas estrategias son fundamentales para todos nosotros y nosotras hoy, así como para las generaciones futuras. Proteger y reforzar la agricultura tradicional no depende únicamente de la reproducción y adaptación de tecnologías sostenibles corroboradas, sino también de una inversión pública fuerte y amplia en la mejora de los medios de vida de los agricultores y agricultoras, el transporte y los intercambios comerciales justos. Solo a través de tales esfuerzos se pueden revertir las tendencias actuales que obligan a los campesinos y campesinas a abandonar las zonas rurales, dejando más espacio para los monocultivos industriales.

Hace diez años, cuando se adoptaron las Directrices sobre el derecho a la alimentación, aún no se había reconocido plenamente la gravedad del cambio climático. Puede afirmarse que la adopción de instrumentos jurídicamente más vinculantes y de mecanismos de monitoreo e implementación más eficaces podría haber contribuido a aliviar los efectos del cambio climático que ya estamos experimentando.

Las decisiones futuras sobre políticas para luchar de forma eficaz contra las causas del calentamiento global deben situar los derechos humanos antes de cualquier medida técnica. A fin de cuentas, el calentamiento global es un problema de justicia climática.



INFORMES  
NACIONALES Y  
REGIONALES:  
Monitoreo y avances  
del Derecho a la  
Alimentación y a la  
Nutrición

## 10

### ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y RESISTENCIA POPULAR EN MALÍ<sup>1</sup>

Chantal Jacovetti y Philip Seufert<sup>2</sup>

#### EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN MALÍ

Malí es un país agrícola, silvícola y pastoral por excelencia. Su economía se basa esencialmente en la agricultura, la ganadería y la pesca, que emplean al 80% de la población activa y contribuyen a más del 40% del producto interior bruto (PIB). Las explotaciones agrícolas familiares son la columna vertebral de la agricultura, la economía y la sociedad de Malí. Producen más del 60% de los cereales de base y el 75% de la alimentación en general, explotando cerca del 90% de las 7 millones de hectáreas de tierras en cultivo de secano. La agricultura familiar campesina desempeña también la función de guardián de una rica biodiversidad, sobre todo los cultivos alimentarios, como el mijo y el sorgo, que son la base de la alimentación maliense<sup>3</sup>.

No obstante, Malí se ha convertido en un objetivo importante para los acaparamientos de tierras, sobre todo tras las crisis de 2008. Entre las regiones especialmente afectadas está la Oficina del Níger, una extensa zona en un delta interior del río Níger acondicionada y acondicionable para el riego. Se estima que entre 350.000 y 820.000 hectáreas han sido acaparadas durante los últimos años; más de un millón en todo Malí, en zonas urbanas, periurbanas y rurales<sup>4</sup>. El gobierno maliense promueve activamente la adquisición de tierras por parte de individuos, inversores públicos y empresas nacionales o extranjeras y, alentado por el Banco Mundial y otros donantes de fondos, ha emprendido medidas para facilitar las transacciones de tierras.

#### TRES CASOS EMBLEMÁTICOS: SANAMADOUYOU-SAHOU, SANSANDING Y SAN

Las comunidades campesinas de Sanamadougou-Sahou perdieron sus tierras en 2010 por las actividades de la empresa agroindustrial Moulin Moderne de Malí, que firmó con el Estado maliense un acuerdo de inversiones sobre 20.000 hectáreas y un contrato de arrendamiento sobre 7.400. En Sansanding, 35 pueblos están amenazados con perder sus campos y casas para facilitar la instalación del Proyecto Azucarero de Markala, un partenariado público-privado (PPP) que busca crear plantaciones de caña de azúcar en 20.245 hectáreas, de las cuales 140 ya han sido acondicionadas<sup>5</sup>. En la provincia de San, siete pueblos fueron privados de 300 hectáreas de tierras que los habitantes cultivaban desde hacía mucho tiempo a raíz de la reasignación abusiva de dichas tierras, autorizada por el prefecto en 2011, a otros pueblos, en el momento en que se convertían en tierras de regadío gracias a la construcción de una presa.

Estas expulsiones y expropiaciones son el origen de las violaciones de los derechos humanos de estas comunidades, incluido su derecho a una alimentación adecuada.

1 Este artículo es un resumen de una misión de investigación de FIAN y la CMAT llevada a cabo del 25 de noviembre al 5 de diciembre de 2013, titulada *Accaparement de terres et droits humains au Mali*. El informe completo fue publicado a mediados de 2014.

Ver: [www.fian.org](http://www.fian.org)

2 Chantal Jacovetti es responsable de las cuestiones de la tierra, el acaparamiento de tierras y la agroecología en la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas de Malí (CNOP), y se ocupa de la secretaría en la CMAT. Philip Seufert fue Coordinador del Programa de Acceso a los Recursos Naturales en FIAN Internacional hasta abril de 2014.

Gracias a Denisse Córdova, Valentín Hategekimana y Antonio Onorati por su ayuda en la revisión de este artículo.

3 En las zonas rurales, los cereales secos, como el mijo, el sorgo, el maíz, el fonio, las leguminosas (el caupí) y las oleaginosas (el cacahuete), predominan en el régimen alimentario, mientras que en la ciudad la situación cambia, favorecida por las importaciones de arroz y de pan.

4 La gran diferencia entre estas cifras se debe a que no existen datos oficiales.

5 Este proyecto está ahora suspendido al hilo de la retirada de la empresa sudafricana Illovo como principal accionista.

De hecho, privan a estas comunidades y personas de sus medios de subsistencia y las llevan a una situación de inseguridad alimentaria en una zona en la que antes no había hambre<sup>6</sup>.

En su gran mayoría, las comunidades poseen derechos consuetudinarios colectivos e individuales sobre la tierra. Incluso si estos derechos se reconocen explícitamente en el artículo 43 del código demanial y de la tierra<sup>7</sup>, son de hecho inaplicables porque no existe un inventario de estos derechos orales y, por tanto, no tienen ningún valor frente al derecho moderno, positivo y escrito. De esta forma, los derechos consuetudinarios y colectivos sobre la tierra en la realidad no son ni respetados ni protegidos por el Estado. Además, los casos de Sanamadougou-Sahou y Sansanding muestran cómo la promoción por el Estado maliense de un modelo agroindustrial en detrimento de la población exacerba la inseguridad en la tenencia de la tierra. Esto conlleva el riesgo de agravar la inseguridad alimentaria y la pobreza, más aún teniendo en cuenta que las producciones previstas en el marco de los proyectos están en su mayoría destinadas a la exportación o a los agrocombustibles. Ante esta amenaza, la seguridad de la tenencia de la tierra de las explotaciones agrícolas familiares reviste una importancia crucial, como destacan el Marco de acción y directrices sobre política agraria en África<sup>8</sup> y las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>9</sup>.

## RESISTENCIA POPULAR AL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

Desde la llegada material de los proyectos a sus tierras, las comunidades están resistiendo. Sin embargo, frente a un contexto de encarcelaciones, acosos cotidianos, destrucción de sus casas y bienes, y palizas que pueden causar hasta la muerte o la pérdida de niños de mujeres embarazadas, hace falta un nuevo impulso para continuar con la lucha. Las organizaciones campesinas y de la sociedad civil implicadas sobre el terreno han estimado necesario abrir el debate sobre el tema y han organizado varios actos. Entre las movilizaciones más importantes podemos mencionar las siguientes: el Foro Campesino, organizado en noviembre de 2010 en Kolongotomo por la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas de Malí (CNOP, por su sigla en francés), la Asociación de Organizaciones Profesionales Campesinas (AOPP) y otras organizaciones campesinas paraguayas; el Foro de los Pueblos, organizado en octubre y noviembre de 2011 en Niono por la Coalición de Alternativas Africanas Deudas y Desarrollo (CAD Malí); el Foro de los Sin Tierra, organizado en Bamako en noviembre de 2011 por la Unión de Asociaciones y de Coordinación de Asociaciones por el Desarrollo y la Defensa de los Derechos de los Desfavorecidos (UACDDDD/No Vox); la Conferencia Campesina Internacional, organizada por la CNOP y La Vía Campesina, del 17 al 20 de noviembre de 2011 en Nyéléni (Sélingué); y una marcha campesina organizada en Bamako por la UACDDDD el 13 de marzo de 2012.

Una de las recomendaciones fuertes que surgió de estas acciones fue la de unir los esfuerzos de lucha. Por ello, la AOPP, la CNOP, la CAD, la UACDDDD y la Liga por la Justicia, el Desarrollo y los Derechos Humanos (LJDH) se reunieron para reflexionar sobre estrategias comunes y crearon en enero de 2012 la Convergencia Maliense contra los Acaparamientos de Tierras (CMAT)<sup>10</sup>. Sus objetivos principales son apoyar física, moral y financieramente a las poblaciones y sus luchas, manteniendo la cohesión social y compartiendo estrategias. La CMAT busca igualmente actuar de

6 La zona de Sana es conocida por producir excedentes de alimentos y la población local está orgullosa de haber ayudado regularmente a las comunidades de otras regiones en casos de penurias alimentarias.

7 Gobierno de la República de Malí. *Code domanial et foncier*. Ordenanza n° 00-27/P-RM. Bamako. 22 de marzo de 2000. [www.droit-afrique.com/images/textes/Mali/Mali%20-%20Code%20domanial%20et%20foncier.pdf](http://www.droit-afrique.com/images/textes/Mali/Mali%20-%20Code%20domanial%20et%20foncier.pdf)

8 Banco Africano de Desarrollo. Comisión económica para África y la Unión Africana. *Marco de acción y directrices sobre política agraria en África*. Addis-Abeba. Etiopía. 2010. [www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/jg\\_on\\_land\\_policy\\_eng.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/jg_on_land_policy_eng.pdf)

9 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. FAO. Roma. Mayo de 2012. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

10 La CMAT está oficialmente reconocida por el resguardo n° 202 MAT/DGAT del 14 de noviembre de 2013.

cara a las autoridades locales y nacionales, formar e informar a las poblaciones sobre sus derechos y alertar a la opinión pública tanto a nivel nacional como internacional.

La marcha de marzo de 2012 fue decisiva para que se tengan en cuenta a nivel gubernamental los litigios por las tierras. De hecho, a raíz de ella se creó una comisión interministerial a fin de encontrar soluciones para los más de 150 casos de conflictos incluidos en un memorando común. Desde julio de 2013 Malí tiene un nuevo gobierno, pero no ha dado aún respuestas concretas a los problemas. Por este motivo, la CMAT decidió organizar del 31 de marzo al 2 de abril un encuentro de sin tierras en Bamako, reuniendo a más de 3.000 campesinas y campesinos de todo Malí, que tenían como reclamaciones inmediatas diez conflictos prioritarios para abordar. Esta acción permitió que un grupo de representantes fuera recibido por el Primer Ministro y después una delegación gubernamental hizo una visita sobre el terreno para escuchar finalmente los problemas de las poblaciones, con el apoyo de la CMAT. Asimismo, gracias a esta fuerte movilización se han emprendido medidas concretas para resolver los casos de Sanamadougou-Sahou y San y otros en zonas urbanas y periurbanas. La CMAT se ha convertido en un interlocutor creíble y ha logrado instaurar una relación de fuerzas. Pero sigue habiendo más casos que aún están por tratar, y cada día aparecen otros nuevos. Se está elaborando ahora una ley agraria y la CMAT participa en dicho proceso para lograr que se escuchen las reivindicaciones de las comunidades y pueblos y, específicamente, para hacer que se respeten en primer lugar los derechos consuetudinarios en las tierras colectivas, los espacios vitales de los pueblos y los territorios. Siendo fiel a su eslogan, “no toques mi tierra, mi casa, mis militantes”, ¡la CMAT continúa con la lucha!

## FACILITANDO LAS MEDIDAS RELATIVAS AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE UN ENTORNO LEGISLATIVO Y DE POLÍTICAS PROPICIO: LA EXPERIENCIA DE ZANZÍBAR

Maarten Immink, Mansura Kassim y Ali Haji Ramadhan<sup>1</sup>

Este artículo resume un proceso de asistencia política al Gobierno Revolucionario de Zanzíbar para fortalecer el uso del derecho a la alimentación en la elaboración de una política y de una ley en la materia, y facilitar con ello la implementación de medidas relativas al derecho a la alimentación, en especial a nivel de las bases. Se centra en cómo la aprobación de la política y la ley de seguridad alimentaria y nutricional desencadenó medidas por y para la población más vulnerable, que es la que más sufre la inseguridad alimentaria.

### DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN ZANZÍBAR

Zanzíbar tiene una población de aproximadamente 1,3 millones de personas, de las que dos terceras partes viven en la isla de Unguja y el tercio restante en la isla de Pemba<sup>2</sup>. Cerca de la mitad de la población vive por debajo del umbral de la pobreza y se estima que el 13% padece pobreza alimentaria<sup>3</sup>. La dependencia de alimentos importados es elevada, provocando que los precios de los alimentos locales sean volátiles. La productividad en la producción nacional de cultivos alimentarios (mayormente de secano) y la producción de pescado (pesca artesanal) es baja, y las pérdidas de alimentos post cosecha son significativas. La producción nacional de alimentos está limitada por la cada vez menor disponibilidad de tierras agrícolas debido a una infraestructura turística en expansión, un fuerte crecimiento de la población y la degradación ambiental, incluida la de los recursos marinos. Aproximadamente tres de cada diez niños y niñas menores de cinco años sufren retraso en el crecimiento, mientras que uno de cada cinco están por debajo del peso normal. Las deficiencias de micronutrientes son altamente predominantes: el 75% de los niños y niñas menores de cinco años tienen carencia de hierro, y el 40% padecen deficiencia de vitamina A. Más del 60% de las mujeres adultas tienen carencia de hierro<sup>4</sup>.

### ASISTENCIA POLÍTICA Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES: 2006-2013

Entre 2006 y principios de 2013, la FAO apoyó al Gobierno Revolucionario de Zanzíbar en la integración de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el Documento Estratégico sobre Reducción de la Pobreza (PRSP, por su sigla en inglés), y en la formulación de una política de SAN y un plan de acción para acompañarla<sup>5</sup>. La política ofrece el marco general para lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y para contribuir a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos. Sus objetivos se refieren al acceso equitativo a los alimentos en todo momento y a la

1 [Maarten Immink](#) es en la actualidad consultor independiente; ha trabajado en la FAO durante varios años. [Mansura Kassim](#) es el Director del Departamento de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales de Zanzíbar. [Ali Haji Ramadhan](#) trabaja como Oficial de Enlace de la FAO en la Oficina de Zanzíbar.

Un agradecimiento especial a Carolin Callenius y Frank Mischler por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Gobierno Revolucionario de Zanzíbar. *Zanzibar Population Census 2012*.

3 Gobierno Revolucionario de Zanzíbar. *Household Budget Survey 2010*.

4 Gobierno Revolucionario de Zanzíbar. *Demographic and Health Survey 2010*.

5 Gobierno Revolucionario de Zanzíbar. *Food and Nutrition Security Policy*, 2008. [extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/TZA%202008%20Zanzibar%20Food%20security%20and%20nutrition%20policy.pdf](http://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/TZA%202008%20Zanzibar%20Food%20security%20and%20nutrition%20policy.pdf); y, Gobierno Revolucionario de Zanzíbar. *Zanzibar Food and Nutrition Security Programme*, 2008.

protección especial para los grupos vulnerables y con escasos recursos. Los principios de implementación de la política señalan un compromiso con la realización del derecho a la alimentación, ligado a las obligaciones del derecho internacional. Entre estos principios se incluyen: (i) el pleno respeto de la dignidad humana y el estado de derecho, (ii) la rendición de cuentas de las instituciones públicas por sus acciones y el uso de los recursos públicos, (iii) la no discriminación, (iv) la transparencia en la toma de decisiones, (v) resultados equitativos de las medidas políticas, y (vi) una participación efectiva e igualitaria y el empoderamiento de toda la población.

En un esfuerzo por ofrecer una base jurídica para la implementación de la política, el gobierno aprobó la Ley de SAN en 2011<sup>6</sup>. Las disposiciones de la ley directamente relacionadas con la realización del derecho a una alimentación adecuada en Zanzíbar son las siguientes:

- Se reconocen las obligaciones del gobierno de asegurar el disfrute del derecho a la alimentación de cada ciudadano y ciudadana.
- Se exige equidad en la asignación de recursos, dando prioridad a las personas marginadas y a las que sufren inseguridad alimentaria.
- Se prohíbe la discriminación o la exclusión por cualquier motivo.
- Se establece el Consejo Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición; una de sus responsabilidades es monitorear la realización del derecho a la alimentación.
- Se especifican las responsabilidades de los equipos de gestión de los distritos y de los comités de seguridad alimentaria y nutrición de los subdistritos.
- Se ordena a los ministerios pertinentes que elaboren e implementen planes de trabajo de SAN y que incluyan los recursos adecuados en sus presupuestos.
- Se imponen sanciones a las personas cabezas de familia que no ofrezcan una alimentación adecuada al hogar, a pesar de contar con los recursos adecuados para ello.

### ¿QUÉ HA OCURRIDO DESDE ENTONCES A NIVEL NACIONAL, DE LOS DISTRITOS Y LAS COMUNIDADES?

El desafío real es transformar las declaraciones políticas en acciones. Aunque no existen pruebas que demuestren que hay más personas disfrutando permanentemente de su derecho a la alimentación, se pueden observar algunos avances alentadores en parte como resultado de un fortalecimiento intensivo de las capacidades en planificación y gestión a diferentes niveles, incluidos los siguientes:

- Como exige la ley, el marco institucional está en vigor y operativo, incluido a nivel de distritos y subdistritos.
- Varios distritos elaboraron planes de acción de SAN que ahora sirven como punto de referencia para todas las partes interesadas.
- Las instituciones relacionadas con la SAN establecidas a nivel de base ofrecen un foro a representantes de diferentes grupos de la población para reunirse y tomar sus propias decisiones respecto a medidas comunitarias; se hacen esfuerzos especiales para asegurar que los grupos marginados estén representados.

6 Ley para derogar la implementación de la Ley N° 3 de 1988 del Programa Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria y para promulgar la Nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición de 2011. El término “seguridad alimentaria y nutrición” se utiliza en los tres instrumentos.

- Está creciendo el número de asociaciones entre organizaciones de la sociedad civil y socios de desarrollo con la finalidad de formular e implementar acciones de SAN basadas en la comunidad. Tales asociaciones, unidas a la planificación participativa, representan nuevos avances en Zanzíbar.
- Se han implementado varios proyectos de SAN basados en la comunidad y en grupos locales<sup>7</sup> que también sirven para aumentar la concienciación sobre el derecho a la alimentación en términos prácticos. Se ha observado un cambio significativo en las actitudes de los y las miembros de la comunidad mediante la implementación de estos proyectos. Además, sus miembros trabajan como voluntarios y voluntarias sin pedir compensaciones como ocurría antes, y los miembros de los comités de SAN de los subdistritos también trabajan voluntariamente.

### SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO Y DESAFÍOS PENDIENTES

El proceso de seguimiento ha sido dinámico y el aumento de las asociaciones entre la sociedad civil, el sector privado y los socios de desarrollo ofrece una base para su sostenibilidad. Los mecanismos de coordinación intersectorial, incluido a nivel ministerial, dan una mayor visibilidad política a las cuestiones de seguridad alimentaria y nutricional. Se está creando gradualmente un movimiento de base en torno a las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, a través de un énfasis en proyectos comunitarios y en el refuerzo de las capacidades en áreas como la planificación participativa, el monitoreo y la evaluación, la incidencia política, la movilización de recursos y la comunicación social. La secretaría técnica de SAN está financiada mediante el presupuesto nacional y ofrece servicios técnicos a nivel nacional, de distritos y de las comunidades.

Aún así, siguen existiendo desafíos. No es fácil mantener el impulso cuando hay otras cuestiones políticas que requieren atención urgente. Parte de las medidas relacionadas con la SAN sobre el terreno dependen de los donantes, y aún queda por implementar un marco de monitoreo adecuado de alerta temprana en SAN. La ausencia de legislación sobre descentralización ha limitado en parte los flujos de financiación del nivel central al subnacional. Esta financiación permitiría a los comités de distrito y subdistrito de SAN asumir sus responsabilidades como se define en la ley de 2011. No obstante, en Zanzíbar es justo decir que “el derecho a la alimentación se está forjando”.

<sup>7</sup> Estos proyectos incluyen, entre otras cosas, plantar árboles, la apicultura, la producción de verduras, la educación en nutrición y programas escolares de alimentación con alimentos cultivados a nivel local, y son organizados, implementados y gestionados por grupos de la comunidad con apoyo técnico externo.

## 12

## COLOMBIA CON HAMBRE. INDOLENCIA ESTATAL Y RESISTENCIA COMUNITARIA

Juan Carlos Morales González<sup>1</sup>

En 2013, FIAN Colombia, junto con otras organizaciones defensoras de derechos humanos y varias comunidades y organizaciones de base, publicaron el libro *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia/2013*<sup>2</sup>. El informe da cuenta de la situación del derecho a la alimentación adecuada (DAA), de los avances y retrocesos del Estado en relación con sus obligaciones para con ese derecho, y de la manera en que varias experiencias sociales y comunitarias resisten en sus territorios a la vulneración del DAA.

Se trata del tercer informe de este tipo que se elabora en Colombia con la participación y/o liderazgo de FIAN. Los dos anteriores, en 2008 y 2010<sup>3</sup>, fueron una herramienta útil para ejercicios de incidencia internacional y nacional y, al igual que este, se estructuraron metodológicamente aprovechando un instrumento de monitoreo elaborado por FIAN Internacional y Welthungerhilfe<sup>4</sup>, cuyo objetivo es facilitar la vigilancia del comportamiento de los Estados en relación con el DAA tomando como base las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación<sup>5</sup>. Para este tercer informe, los análisis se acompañaron de reseñas de las experiencias sociales invitadas, las cuales compartieron sus problemáticas, logros y desafíos en torno a la defensa del DAA.

## HALLAZGOS DEL INFORME

Tras muchos retrasos en la formulación de una política pública, el Estado colombiano formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) y su correspondiente Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012). A nuestro juicio, ambos distan de responder a una perspectiva de derechos humanos, particularmente del DAA. Con un enfoque primordialmente asistencialista, la Política y el Plan tienen serios vacíos en materia de participación de los y las titulares del derecho, y de generación de procesos de rendición de cuentas para vigilar su desarrollo. Tampoco se articulan con ninguna otra propuesta estatal dirigida a la protección de las poblaciones rurales y la producción alimentaria nacional, ni proponen acciones de salvaguarda frente al abandono del campo en el contexto de los tratados de libre comercio. Asimismo, restringen la mirada de la problemática alimentaria a una cuestión de “seguridad alimentaria” y no del DAA.

Las carencias en las políticas ocurren además en un contexto de agravamiento de los determinantes estructurales del hambre y de violación del DAA. En municipios de alta ruralidad, por ejemplo, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas afecta al 74,6% de las personas, mientras que solamente el 14% de los trabajadores rurales

1 Juan Carlos Morales González es Director Ejecutivo de FIAN Colombia y experto en el tema del derecho a la alimentación, geopolítica de la alimentación y el hambre, y generación de indicadores de seguimiento, entre otros asuntos. Un agradecimiento especial a Pablo de la Vega y Juana Camacho por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Un vínculo a la versión completa de este informe puede hallarse en: <http://www.fiancolombia.org/colombia-con-hambre-estado-indolente-y-comunidades-resistentes-3er-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-la-alimentacion-en-colombia2013/>

3 Varios. *El derecho a la alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos*. Sticker Publicidad. Bogotá. 2008; y, Varios. *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*. ARFO Editores e impresores. Ltda. Bogotá. 2010.

4 FIAN Internacional y Welthungerhilfe. *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*. s/e. s/c. 2007. Disponible en: <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFiAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cedrssa.gob.mx%2Fincludes%2Fasp%2Fdownload.asp%3Fiddocumento%3D2283%26idurl%3D3894&ei=022pU8OvBpLjsASDhIGYDA&usq=AFQjCNHEBsbUhlFLCFBuZ7S4KDxXsjUZw&sig2=W3wCqEHbMKZDfzrBpF3GQ>

son mujeres<sup>6</sup>. Es decir, se trata de una situación que obedece a un modelo económico con pobreza rural alta, que restringe las posibilidades laborales de las mujeres.

Paralelamente, la pérdida de control y gobernanza de las poblaciones rurales sobre sus territorios se agrava debido a la preeminencia dada por el Estado al extractivismo, y a la absorción de la mano de obra rural en cadenas productivas agroexportadoras; todo esto en un contexto de gran concentración de la tierra en Colombia (índice Gini de concentración de la tierra: 0,86, uno de los más altos del mundo). En ese sentido, por ejemplo, el impulso a la política minero-energética ha redundado en que a mediados de 2012 el 4,4% del territorio continental del país se encuentre concesionado, y que el 15,6% haya sido solicitado por empresas<sup>8</sup>.

En términos del mercado, el modelo económico imperante “ha dejado al Estado con un papel mínimo frente a la regulación de los mercados internos de alimentos, renunciando a su papel como garante del derecho a la alimentación”. Además:

*la política rural está orientada a fortalecer los proyectos productivos a gran escala y con orientación hacia la exportación, y son restringidas las posibilidades de acceso a recursos para reactivar la pequeña agricultura familiar y abastecer el mercado interno de alimentos desde una posibilidad de soberanía y autonomía alimentaria<sup>9</sup>.*

Toda esta situación, que no es el único elemento causal de las violaciones del DAA en Colombia, repercute sobre la esfera nutricional de los colombianos y colombianas: el 42,7% de los hogares tienen inseguridad alimentaria, el 27,5% de los niños y niñas menores de cinco años padecen anemia, el 51,5% de la población adulta tiene exceso de peso, y la lactancia materna exclusiva apenas alcanza los 1,8 meses de media.

Los condicionantes y las consecuencias de la violación del DAA en Colombia tienen como correlato la profundización de las luchas de las comunidades rurales y algunos procesos urbanos que plantean de manera inequívoca la defensa de ese derecho como eje central de sus procesos. El informe recoge varias de estas experiencias orientadas hacia la lucha por la asignación de tierras en medio de zonas de monocultivos de caña o palma aceitera por medios legales; la creación de observatorios regionales del DAA para incidir en la política pública; la generación de circuitos productivos y de consumo no regidos por el mercado; y el rescate de tradiciones productivas alimentarias en la periferia de las ciudades<sup>10</sup>.

## CONCLUSIÓN

Si bien el informe desvela que las vulneraciones del DAA en Colombia son significativas y que el Estado incumple sus obligaciones para con ese derecho, también pone en evidencia la versatilidad de las organizaciones rurales y urbanas en su propósito de concretarlo en la lógica de la soberanía y autonomía alimentarias. A este respecto, el principal reto al que se enfrenta Colombia es alcanzar un mayor posicionamiento de estas dos propuestas logrando su concreción mediante la formulación de políticas adecuadas desde una perspectiva del DAA que, por supuesto, respondan al marco de las obligaciones estatales y los elementos constitutivos de ese derecho. Complementariamente, otro desafío es lograr influir políticamente en aras de la adopción de mecanismos efectivos de justiciabilidad y de rendición de cuentas en lo relacionado con la garantía del DAA. Invitamos a los lectores y lectoras a consultar el informe mencionado.

5 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 2004. Las directrices evaluadas en el informe reseñado fueron: “Políticas de desarrollo económico”; “Sistemas de mercado”; “Instituciones”; “Acceso a recursos y bienes”; “Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor”; y “Nutrición”.

6 Cifras correspondientes a 2011 y 2010 respectivamente. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Offset Gráfico Editores. Bogotá. Páginas 64 y 63.

7 FIAN Colombia. *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3º Informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia/2013*. Op. Cit. Página 124.

8 *Ibidem*, página 84.

9 *Ibidem*, página 248.

10 Luchas adelantadas por los siguientes coautores del informe: Consejo Comunitario Campesino Palenque Monte Oscuro; Asociación de Productores Agropecuarios y Agricultores del Corregimiento de Puerto Carreño – San Alberto, Organización Femenina Popular, Movimiento Campesino de Cajibío, y Equipo Comunitario de Ladera por la Promoción de la Vida y la Salud.

## LA LUCHA POR LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA. SEGUIMIENTO DEL LITIGIO POR DESNUTRICIÓN INFANTIL EN EL MUNICIPIO DE CAMOTÁN

Ricardo Zepeda<sup>1</sup>

### EL MARCO POLÍTICO DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES

Luchar contra el hambre en el país con mayor desnutrición crónica del continente americano tiene múltiples facetas. En Guatemala desde hace una década organizaciones sociales impulsaron la creación de un marco político e institucional que ordenara las múltiples acciones que se realizaban en el contexto de la lucha contra el hambre y la desnutrición. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) se aprobó en 2005 como una política compensatoria a los impactos comerciales de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA)<sup>2</sup>. Cabe resaltar que la responsabilidad del Estado guatemalteco en materia alimentaria ya estaba reconocida en la Constitución Política de la República de 1986<sup>3</sup>; es decir, antecediendo a la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

La existencia de la ley del SINASAN generó expectativas sobre los alcances de un marco político e institucional más adecuado, pero rápidamente tropezó con obstáculos políticos y la no generación de cambios sostenibles. Si bien se reconoce que el hambre en Guatemala tiene un origen estructural, los abordajes estatales generalmente no van más allá de intervenciones en la órbita del asistencialismo alimentario, sin lograr romper los ciclos del hambre. Durante tres gobiernos, los argumentos más recurrentes por parte de los operadores políticos fueron los de la “debilidad institucional” y la “escasez de recursos”, lo que ha determinado una dependencia muy fuerte de millonarios fondos movilizados por la cooperación internacional<sup>4</sup>.

De esta forma las acciones de incidencia de las organizaciones sociales han centrado sus esfuerzos en que las instituciones “funcionen”, especialmente en materia agrícola, laboral, sanitaria y acceso a recursos, y en que el Estado proteja a su población frente a amenazas de terceros, especialmente en el campo económico o frente a empresas agrícolas y mineras que disputan a las comunidades campesinas e indígenas sus recursos. En este marco, organizaciones sociales identificaron como un objetivo estratégico hacer realidad la responsabilidad jurídica del Estado de Guatemala en relación con el derecho a la alimentación, mediante un proceso de justiciabilidad a un caso de evidente violación al derecho humano a la alimentación.

### EL HAMBRE RECURRENTE DEL PUEBLO CHORTÍ

En Guatemala el hambre tiene rostro campesino e indígena. Si bien la región occidental reúne a la mayor parte de población indígena y es ahí donde se concentran la mayoría de casos de desnutrición crónica, en el oriente el pueblo Chortí es el que concentra

1 Ricardo Zepeda es miembro del Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación. Éste es una convergencia de organizaciones sociales y especialistas en materia alimentaria, que impulsan acciones de monitoreo al quehacer estatal vinculado con el cumplimiento del derecho a la alimentación. Actualmente está conformado por el Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE), la Campaña Guatemala Sin Hambre, el Colectivo de Estudios Rurales Ixim, la Pastoral Social de San Marcos, la Fundación Tierra Nuestra, la Mesa Nacional Alimentaria y la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (REDSAG). Un agradecimiento especial a Marcos Arana Cedeño y Manigüeigdinapi Jorge Stanley Icaza por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 El DR-CAFTA se ratifica el 10 de marzo de 2005 mediante el Decreto 31-2005, mientras que la Ley del SINASAN se aprueba el 6 de abril de 2005 mediante el Decreto 52-2005.

3 República de Guatemala. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Título II: Derechos Humanos. Capítulo I: Derechos individuales (del artículo 3 al 46) y Capítulo II: Derechos Sociales (del artículo 47 al 134).

4 Zepeda, Ricardo. *Sembrando semillas. Oportunidades y desafíos de la ayuda estadounidense a la seguridad alimentaria en Guatemala*. Campaña CRECE-OXFAM. Guatemala. 2012.

la mayoría de casos de desnutrición aguda y sufre anualmente un ciclo de hambre que lleva a la muerte a decenas de infantes. La historia del pueblo Chortí ha sido de constante despojo de su tierra, pérdida de sus recursos naturales y degradación de los medios de vida. Esto les ha aislado en la región menos fértil de la región y más afectada por la sequía, el denominado Corredor Seco, llevándolos a ser el pueblo indígena con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria<sup>5</sup>.

Si bien el departamento de Chiquimula no es uno de los departamentos más pobres del país, se caracteriza por ser el más desigual con un índice de Theil de 0,3538. El porcentaje de pobreza general es de 56,5% y de pobreza extrema 13,3%. En Camotán, 4 de cada 10 personas es pobre extrema y mantiene una tasa de desnutrición infantil de 55,7% en menores de 5 años<sup>6</sup>. Esta zona desde hace varias décadas ha experimentado una serie de cambios en el ambiente generados por la destrucción de sus medios de vida, la degradación del suelo a causa de la erosión, y la escasez y contaminación del agua. Todo esto ha provocado un colapso en la producción agrícola local y ha elevado los índices de mortalidad y morbilidad.

La desnutrición crónica se origina a raíz del estado de extrema pobreza de las familias, la cual determina una situación permanente de carencia de alimentos, falta de trabajo adecuadamente remunerado, limitaciones de acceso a la tierra, así como deficientes servicios básicos (agua, vivienda, letrinas). Cada año los casos de desnutrición aguda se elevan en la etapa de sequía, cuando las cosechas locales se pierden, dejando a miles de familias dependiendo de las ayudas externas.

## EL LITIGIO ESTRATÉGICO PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

El proceso judicial cumplió con el objetivo político de comprometer al Estado guatemalteco a ir más allá de las declaraciones políticas y cuestionar la efectividad de los desempeños estatales en materia de seguridad alimentaria y nutricional. En el marco de la Campaña Guatemala Sin Hambre se inició el acompañamiento a las familias campesinas del municipio de Camotán, por ser una región que exponía los limitados alcances de intervenciones que no abordaban la integralidad de los problemas. En ese sentido, se identificaron los casos de tres niñas y dos niños en situación de desnutrición crónica y aguda, residentes en esta región considerada “priorizada” desde hace más de una década. Esta prioridad dada a la zona debió haber ameritado la creación de programas adecuados que enfrentaran las distintas dimensiones de la problemática. Sin embargo, los frecuentes retrocesos y alarmas por hambre evidenciaban fallos que aún hoy no se reconocen políticamente.

Para acompañar el litigio estratégico se realizaron estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos, con el fin de conocer la situación particular, entorno social y necesidades específicas e individuales de los casos. El 17 de noviembre de 2011 se presentaron cinco demandas contra el Estado de Guatemala por la violación del derecho humano a la alimentación. En mayo de 2013 se dio un paso histórico en esta lucha: el Organismo Judicial declara al Estado “responsable por omisión de la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo”, al no haber contemplado programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada. En consecuencia y velando por el interés superior del niño y niñas, se estima que los derechos humanos vulnerados deben de ser restituidos<sup>7</sup>.

- 5 El Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (IVISAN) se construye vinculando el índice de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las amenazas ambientales y la capacidad de respuesta. Sus valores absolutos oscilan entre 0 y 1, donde el valor más cercano a 1 implica un riesgo total. El municipio de Camotán actualmente mantiene un IVISAN de 0,909485, el más alto en el departamento de Chiquimula. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. *Priorización de municipios a través del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala*. Guatemala. 2011.
- 6 SEGEPLAN, INE y Universidad Rafael Landívar. *Mapas de pobreza y desigualdad en Guatemala*. Guatemala. 2005.
- 7 Sentencias de los casos presentados: Juzgado de la niñez y adolescencia y de adolescentes en conflicto con la ley penal del departamento de Zacapa. Carpetas Judiciales No. 19003-2011-0637 Oficial 3° (Mayra Amador Raymundo); No. 19003-2011-00638 Oficial 1° (Dina Marilú y Mavelita Lucila Interiano Amador); No. 19003-2011-0639 Oficial 3° (Brayan René Espino Ramírez) y No. 19003-2011-0641 Oficial 3° (Leonel Amador García). Para más detalles del proceso consultar: <http://icj.wpenqine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/09/Resumen-casos-de-los-nin%CC%83os-y-nin%CC%83as-de-Camota%CC%81n.pdf>

Durante un monitoreo al cumplimiento de la sentencia realizado en diciembre del 2013 se pudo constatar que las condiciones de vida de las familias no han mejorado de manera substancial, al tiempo que las medidas adoptadas por el Estado no han llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias. La mayor contradicción que se encontró en el caso es el hecho de que varias instituciones del Estado, entre ellas la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), al ser notificadas de las sentencias, presentaron un amparo contra las mismas. Si bien se ha anunciado el retiro de la impugnación gubernamental, hasta el momento no se ha concretado oficialmente.

El caso de los cinco niños de Camotán se constituye en una histórica sentencia. Significa un hito en la vida jurídica guatemalteca en materia de derechos humanos. Otras organizaciones y personas ven en el camino judicial una posibilidad para enfrentar más contradicciones y deficiencias de la política pública alimentaria. Las convergencias sociales seguiremos luchando por fortalecer al Estado en el entendido de que debe responder a los objetivos para los que fue creado. Por una Guatemala sin hambre, seguiremos exigiendo el derecho humano a la alimentación.

## LA DEFENSA DEL OCÉANO ÁRTICO ES FUNDAMENTAL PARA LA SUBSISTENCIA INDÍGENA EN ALASKA

Faith Gemmill<sup>1</sup>

*“Para nosotros, la subsistencia no es solo alimentación física, sino una manifestación del auténtico tejido social de nuestras comunidades, entrelazado con las enseñanzas espirituales y culturales de nuestros pueblos”<sup>2</sup>*

Existe una nueva tendencia global hacia formas de extracción extrema de recursos energéticos en territorios indígenas, como la explotación de las arenas bituminosas, la fracturación hidráulica, la minería en cimas de montañas para extraer carbón y la extracción de petróleo en alta mar. Todas estas actividades suponen una amenaza para el aire, el agua, la salud humana y ecológica y la seguridad alimentaria. Este artículo examina los proyectos de extracción de petróleo y gas en alta mar en el Ártico y sus repercusiones sobre los derechos de subsistencia de los pueblos indígenas en Alaska.

Los pueblos indígenas de Alaska están profundamente enraizados en sus territorios ancestrales; nuestra ascendencia y lazos familiares están arraigados en este lugar. Se trata de una relación de orden espiritual. Nuestra conexión es tan profunda que se remonta hasta el momento de la creación, en el que el Creador nos concedió nuestras Leyes Naturales. Estas leyes sagradas están inculcadas en la forma de vida tradicional de los diversos pueblos indígenas de Alaska, algo que el mundo exterior llama “subsistencia”. Generación tras generación, seguimos viviendo preservando nuestros modos de vida consuetudinarios y tradicionales. Nuestras tradiciones de caza, pesca y recolección están impregnadas de los valores culturales y espirituales de respetar y compartir y las relaciones integrales entre los seres humanos, los animales y el medio ambiente. Como tal, la subsistencia significa para nosotros mucho más que seguridad alimentaria.

El derecho inherente de los pueblos indígenas de Alaska a vivir como nuestros antepasados nos fue concedido en el inicio de los tiempos por el Creador. Estos derechos nos permiten disponer de nuestros medios de existencia físicos, culturales, espirituales, sociales y económicos necesarios. Además, los pueblos indígenas han considerado los derechos humanos como algo intrínsecamente relacionado con un medio ambiente sano. La gestión prudente y la protección del medio ártico son un requisito para el disfrute de los derechos humanos de los pueblos de Alaska, especialmente porque están ligadas a la forma de vida de subsistencia. Los pueblos indígenas de Alaska luchan desde hace mucho tiempo por el reconocimiento del derecho de subsistencia como un derecho humano fundamental. Como sus antepasados, los Inupiat de la región de North Slope de Alaska siguen viviendo de la caza de ballenas, que es una forma de vida que depende de un ecosistema oceánico sano.

### LA SUBSISTENCIA INDÍGENA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Las naciones civilizadas reconocen y afirman los derechos de subsistencia en los pactos internacionales de derechos humanos. El artículo 1.2, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>3</sup> como del Pacto Internacional de

1 Faith Gemmill (de las etnias Kutchin y Pit River/Wintu) es Directora Ejecutiva de REDOIL, *Resisting Environmental Destruction on Indigenous Lands* (Resistiendo a la Destrucción Ambiental en Tierras Indígenas). REDOIL es un movimiento de los pueblos indígenas de Alaska que incluye a los Inupiat, los Yupik, los Aleutas, los Tlingit, los Eyak, los Kutchin y los Denaiana Atabascanos, que se reunieron en junio de 2002 en Cordova, Alaska, para formar una entidad fuerte con el fin de hacer frente a las industrias de combustibles fósiles y la minería y reivindicar nuestros derechos a un medio ambiente seguro y sano que favorezca la subsistencia. Un agradecimiento especial a Andy Mager y Anne C. Bellows por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Cita de la autora.

3 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>4</sup>, menciona que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 dice que los pueblos indígenas tienen derecho a “disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo” (artículo 20.1) y afirma que “los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa” (artículo 20.2)<sup>5</sup>. Además, *las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>6</sup> de 2012 abordan el reconocimiento legal y la asignación de derechos de tenencia para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinaria.

## CONCESIONES PETROLERAS Y DE GAS EN ALTA MAR EN EL MAR DE CHUKOTKA

En enero de 2014 el Tribunal de Apelación del Noveno Circuito de Estados Unidos falló que el Departamento de Interior de EE.UU. había infringido la ley al vender concesiones petroleras y de gas en alta mar en el mar de Chukotka frente a la costa de Alaska<sup>7</sup>. La decisión viene de una denuncia presentada por una coalición de grupos indígenas y conservacionistas de Alaska. Entre los demandantes indígenas estaban el pueblo de Point Hope, la comunidad Inupiat de la región de Arctic Slope y el movimiento REDOIL. Earthjustice, una organización de derecho ambiental sin ánimo de lucro, representó a nuestros grupos. Es la segunda ocasión en que un tribunal ha anulado la venta de concesiones por un análisis medioambiental ilegal.

REDOIL se unió a la denuncia en defensa del derecho a una alimentación adecuada de los pueblos indígenas de Alaska. REDOIL y los otros demandantes defienden que los proyectos petroleros en alta mar tendrán consecuencias devastadoras para el mar de Chukotka del océano Ártico, que sirve de hogar a varias especies importantes para la subsistencia de los Inupiat, como los osos polares, las morsas, las belugas, las ballenas de Groenlandia y las focas. Estos recursos se enfrentan a los riesgos de la contaminación, las perturbaciones sonoras y los vertidos. Un vertido de petróleo grave en el océano Ártico sería imposible de limpiar y tendría consecuencias irreversibles para el ecosistema y las comunidades de la región. Somos plenamente conscientes de que el Ártico se está calentado a una velocidad alarmante. Los proyectos petroleros en alta mar en el mar de Chukotka y en el de Beaufort combinarían los peligros ligados al cambio climático con la extracción insostenible y contaminante de recursos, comprometiendo aún más este crucial ecosistema<sup>8</sup>.

El fallo del tribunal supuso una victoria a nuestro favor puesto que demuestra que el Departamento de Interior de EE.UU. no analizó de forma adecuada, antes de otorgar las concesiones, los impactos ambientales potencialmente dramáticos de la venta incluidos los riesgos de vertidos de petróleo y otras perturbaciones causadas por las perforaciones. El tribunal determinó que la agencia había analizado “solo el escenario más positivo de daño ambiental, asumiendo que se llevara a cabo el proyecto petrolero”, y que este análisis “orienta los datos hacia impactos ambientales menores, e impide por tanto una discusión completa y justa sobre los efectos potenciales del proyecto”<sup>9</sup>. La agencia tendrá que volver a realizar su evaluación de impacto ambiental para la venta de concesiones y debe reconsiderar si permite o no perforaciones en las concesiones del mar de Chukotka. A la luz de estos elementos, pensamos que la venta de concesiones debería ser anulada.

4 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cesscr.htm>

5 *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Resolución aprobada por la Asamblea General en la 61ª sesión (A/61/L.67 y Add.1). 13 de septiembre de 2007. [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)

6 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. FAO. Roma. 2012. [www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801s.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801s.pdf)

7 Tribunal de Apelación de EE.UU (9º distrito). *Native Village of Point Hope Inupiat Community of the Arctic Slope v. Sally Jewell, Secretary of the Interior Bureau of Ocean Energy Management*. D.C. No. 1:08-cv-00004-RRB. No. 12-35287. 22 de febrero de 2014. [earthjustice.org/sites/default/files/files/Chukchi.Decision44Opinion.pdf](http://earthjustice.org/sites/default/files/files/Chukchi.Decision44Opinion.pdf)

8 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Anuario PNUMA 2013: Temas emergentes en nuestro medio ambiente mundial*. Febrero de 2013. [http://www.unep.org/yearbook/2013/pdf/YearBook\\_2013\\_Spanish.pdf](http://www.unep.org/yearbook/2013/pdf/YearBook_2013_Spanish.pdf)

9 *Ibidem*, nota 7.

En la actualidad, la sociedad anónima Royal Dutch Shell (Shell)<sup>10</sup> es la corporación petrolera más grande que ha comprado concesiones en el mar de Chukotka del océano Ártico. A raíz de la sentencia del tribunal, la corporación transnacional decidió suspender su temporada de perforaciones de 2014. Además, la empresa ha demostrado que no está preparada para las duras, volátiles y extremas condiciones árticas. En 2012, único año en el que llevó a cabo perforaciones en sus concesiones, la empresa sufrió serios contratiempos y percances incluido el encallamiento de una de sus plataformas, un incidente en el que casi encalló otra plataforma, además de provocar contaminación y violaciones de las normas de seguridad que superan ya el millón de dólares, con investigaciones todavía en curso<sup>11</sup>. Todos estos desastrosos eventos han de tenerse en cuenta cuando se considere la futura política de perforaciones en alta mar en el mar de Chukotka.

## CONCLUSIÓN

Creemos firmemente que el derecho a la alimentación es un derecho humano que debería ser protegido para que todas las personas puedan cubrir con dignidad sus propias necesidades básicas de subsistencia. Los antecedentes y el legado de las empresas petroleras y de gas demuestran la negligencia con la que actúan y la contaminación que producen en Alaska. Shell tiene ya un registro desastroso de violaciones de derechos de los pueblos indígenas, abusos de los derechos humanos y promesas incumplidas en Nigeria y en otros lugares<sup>12</sup>. ¿Deberían los Inupiat y otras tribus costeras confiar a Shell su seguridad alimentaria? La realidad es que el ecosistema, cuando se deja intacto, es la mayor garantía de que los derechos de subsistencia estarán protegidos. Ha llegado la hora de garantizar la seguridad alimentaria indígena mediante la defensa de lo que queda de los ecosistemas naturales que protegen los medios de vida indígenas contra las amenazas, ya sean de las empresas transnacionales petroleras y mineras o de los impactos catastróficos del cambio climático.

- 10 El 23 de julio de 2014 nos pusimos en contacto con Royal Dutch Shell solicitando una reacción a la información incluida en este artículo.
- 11 Anderson, Ben. *Swift Reaction as Shell Suspends 2013 Arctic Alaska Offshore Drilling*. Alaska Dispatch. 27 de febrero de 2013. Último acceso el 4 de junio de 2014. [www.alaskadispatch.com/article/swift-reaction-shell-suspends-2013-arctic-alaska-offshore-drilling](http://www.alaskadispatch.com/article/swift-reaction-shell-suspends-2013-arctic-alaska-offshore-drilling); Departamento de Interior de EE.UU. *Report of the Secretary of the Interior: Review of Shell's 2012 Alaska Offshore Oil and Gas Exploration Program*. 8 de marzo de 2013. Último acceso el 4 de junio de 2014. <http://www.doi.gov/news/pressreleases/upload/Shell-report-3-8-13-Final.pdf>. Páginas 27-31.
- 12 Ver por ejemplo: Centre for Constitutional Rights. *Factsheet: The Case against Shell*. 16 de junio de 2009. Último acceso el 4 de junio de 2014. [ccrjustice.org/learn-more/faqs/factsheet%3A-case-against-shell-0](http://ccrjustice.org/learn-more/faqs/factsheet%3A-case-against-shell-0); Amunwa, Ben et al. *Risking Ruin: Shell's Dangerous Developments in the Tar Sands, Arctic and Nigeria*. Indigenous Environmental Network y Athabasca Chipewyan First Nation. Mayo de 2012. Último acceso el 4 de junio de 2014. [www.no-tar-sands.org/wp-content/uploads/2012/05/Shell-Risking-Ruin.pdf](http://www.no-tar-sands.org/wp-content/uploads/2012/05/Shell-Risking-Ruin.pdf); Vidal, J. *Shell faces payouts in Nigerian oil spill case*. The Guardian. 20 de junio de 2014. Último acceso el 23 de julio de 2014. [www.theguardian.com/environment/2014/jun/20/shell-faces-payouts-nigerian-oil-spill-case](http://www.theguardian.com/environment/2014/jun/20/shell-faces-payouts-nigerian-oil-spill-case); y Royal Dutch Shell. *Senior English judge delivers ruling in preliminary Bodo trial*. 20 de junio de 2014. Último acceso el 23 de julio de 2014. [www.shell.com.ng/aboutshell/media-centre/news-and-media-releases/2014-releases/Senior-english-judge-delivers-ruling-bodo-trial.html](http://www.shell.com.ng/aboutshell/media-centre/news-and-media-releases/2014-releases/Senior-english-judge-delivers-ruling-bodo-trial.html)

## 15

EL DERECHO A LA TIERRA EN INDIA:  
LA CLAVE PARA LA SEGURIDAD  
ALIMENTARIAMarie Bohner<sup>1</sup>

A pesar de haber sido clasificada por el Banco Mundial en 2012 como una economía con un crecimiento rápido, India sigue ocupando un puesto muy bajo en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD de 2013<sup>2</sup>, e incluso más bajo en el Índice Global del Hambre<sup>3</sup>. En respuesta a la importante presión política de los movimientos de la sociedad civil –tales como la Campaña por el Derecho a la Alimentación en India– que se llevó a cabo antes de las elecciones generales de 2014, se aprobó en julio de 2013 la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (NFSB, por su sigla en inglés). Además, también se ha redactado una Política Nacional sobre Reforma Agraria (NLRP, por su sigla en inglés), que podría ayudar a corregir algunos de los defectos de la NFSB.

1 Marie Bohner trabaja como consultora independiente para Ekta Parishad y Ekta Europa, como Coordinadora Europea de Comunicación e Incidencia Política. Ekta Parishad es un movimiento no violento inspirado en Gandhi que trabaja en India en cuestiones relativas a los derechos a la tierra y los bosques. Para más información ver: [www.ektaparishad.com](http://www.ektaparishad.com)  
Un agradecimiento especial a Priscilla Claeys y Monika Agarwal por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 136º de 186 países en el IDH. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. 14 de marzo de 2013.

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf)

3 63º de 78 países en el Informe Global del Hambre 2013. Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias. *The Challenge of Hunger: Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security. The 2013 Global Hunger Index*. 14 de octubre de 2013. <http://www.ifpri.org/publication/2013-global-hunger-index-0>

4 *Pet ke liye Roti, Roti ke liye zameen*, es uno de los eslóganes principales de Ekta Parishad.

5 Rick Rowden. *India's Role in the New Global Farmland Grab: An Examination of the Role of the Indian Government and Indian Companies Engaged in Overseas Agricultural Land Acquisitions in Developing Countries*. Producido en colaboración con Grain y Economic Research Foundation. Nueva Delhi. Agosto de 2011. [http://www.grain.org/bulletin\\_board/entries/4342-india-s-role-in-the-new-global-farmland-grab.pdf](http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4342-india-s-role-in-the-new-global-farmland-grab.pdf)

“PAN PARA LA VIDA Y TIERRA PARA EL PAN”<sup>4</sup>: POR QUÉ LA NFSB SE EQUIVOCA

La NFSB otorga un derecho a las personas malnutridas de India, lo que significa un paso en la lucha contra el hambre en el país. No obstante, tiene varios puntos débiles preocupantes: primero, la falta de claridad en términos de distribución, procesamiento y monitoreo de la distribución de alimentos; segundo, la NFSB podría favorecer importaciones masivas de alimentos en lugar de promover la producción local,<sup>5</sup> sin asegurar la calidad nutricional de los alimentos; tercero, podría crear procesos de identificación confusos para las personas que han de recibir subsidios; y por último, podría llevar a más fugas de bienes hacia los intermediarios.

Además, la NFSB no hace frente a la causa real del hambre en India –la falta de acceso seguro a la tierra y los recursos naturales para las personas pobres de las zonas rurales. Casi el 70% de la población de India vive en zonas rurales<sup>6</sup>, y se estima que cerca de la mitad de los hogares rurales no tienen tierras o solo tienen una cantidad muy limitada<sup>7</sup>. En tal contexto, la NFSB hace que los ciudadanos indios sin tierras aparezcan como beneficiarios de benévolas políticas gubernamentales. Sin embargo, se provoca que estas poblaciones marginadas sean enormemente dependientes de la NFSB y otros programas del gobierno para acceder a alimentos, al mismo tiempo que son víctimas de expulsiones de sus tierras. La frágil situación de derechos a la tierra y de tenencia amenaza la seguridad alimentaria de los hogares rurales, especialmente de los agricultores, despojándolos con ello de sus derechos y violando su derecho a una vida digna.

En respuesta a esta situación, Ekta Parishad, un movimiento de base que ha estado luchando por los derechos de los sin tierra y de los más pobres en India durante casi 25 años, exige un cambio estructural que priorice el derecho a la tierra y el

acceso a los recursos naturales para los agricultores y agricultoras a pequeña escala marginados. Ekta Parishad entiende el derecho a la tierra como un mínimo de 10 decimales de tierras (aprox. 405 m<sup>2</sup>) para cada pobre rural sin refugio y un mínimo de una hectárea de tierras agrícolas para cada pobre rural sin tierras. Existe un consenso creciente respecto al principio de interdependencia entre la alimentación y la tierra también entre los y las activistas del derecho a la alimentación. Como explica Biraj Patnaik, de la Campaña por el Derecho a la Alimentación en India, “es totalmente inaceptable una legislación sobre el derecho a la alimentación que no tenga en cuenta directamente cuestiones de producción, ni remedios para los agricultores, especialmente a pequeña escala, en un país en que desde 1996 se han suicidado más de un cuarto de millón de agricultores”<sup>8</sup>.

### AVANCES ALENTADORES: UNA POLÍTICA NACIONAL SOBRE REFORMA AGRARIA

En octubre de 2012, cerca de 50.000 personas sin tierras, desfavorecidas y marginadas reclamaron su derecho a la tierra reuniéndose con Ekta Parishad en la ciudad de Gwalior, para la Marcha por la Justicia a Delhi, *Jan Satyagraha*<sup>9</sup>, que duró un mes. La marcha concluyó cuando el Ministro de Desarrollo Rural se reunió con los y las manifestantes el 11 de octubre en Agra para firmar un acuerdo de 10 puntos<sup>10</sup>, incluida una Política Nacional sobre Reforma Agraria (NLRP).

El borrador de la NLRP se elaboró en consulta con la sociedad civil, y tomó un enfoque holístico respecto a la tierra. Define la tierra como “la posesión imperecedera más valiosa de la que las personas obtienen su independencia económica, su estatus social y unos medios de vida modestos y permanentes”, así como un medio para asegurarles “la identidad y la dignidad”. También reconoce la gobernanza de la tierra a nivel de *gram sabha*<sup>11</sup>, a fin de lograr que la consulta y la participación de las poblaciones afectadas sean efectivas.

Para asegurar que el borrador se convertiría en una ley tras las elecciones generales de abril-mayo de 2014, Ekta Parishad y otros movimientos por los derechos a la tierra redactaron un “Manifiesto por los derechos a la tierra”<sup>12</sup>, y realizaron con éxito cabildero para que se incluyera antes de las elecciones en los manifiestos de la mayoría de los partidos. Este manifiesto incluye la adopción y la aplicación de la NLRP, así como recomendaciones específicas para garantizar que las mujeres, los Dalit y los Adivasi estén en el centro de todas las decisiones sobre la gobernanza de la tierra y los recursos naturales.

No obstante, las elecciones han llevado al poder a una nueva formación política (de derechas) con mayoría absoluta en el Parlamento, lo que significa un contratiempo para la lucha ya que supondrá una nueva ronda de negociaciones con el gobierno. Ekta Parishad está planeando una movilización importante en octubre de 2014 para hacer campaña a favor de la adopción de la NLRP en el Parlamento y su posterior aplicación. Se han planeado ya marchas a pie, *Padyatras*, en seis estados importantes cubriendo una gran parte de India, incluidos Madhya Pradesh, Bihar, Odisha y Uttar Pradesh.

6 Gobierno de India. Ministerio de Interior. Oficina del Comisario del Registro y el Censo. *Censo de 2011 de India*. Abril de 2011. <http://censusindia.gov.in/>

7 Según la Política Nacional sobre Reforma Agraria (NLRP), el problema de la falta de tierras aumenta constantemente. Además, los datos muestran que mientras un tercio de los hogares no tienen tierras, aquellos que se encuentran casi en dicha situación suponen un tercio más. El 20% siguiente tiene menos de 1 hectárea. Cerca del 60% de la población tiene derechos sobre el 5% de las tierras del país, mientras que el 10% de la población tiene el control del 55% de las tierras. Gobierno de India. Departamento de Recursos Agrarios. Ministerio de Desarrollo Rural. *Draft National Land Reforms Policy*. 24 de julio de 2013. [http://rural.nic.in/sites/downloads/latest/Draft\\_National\\_Land\\_Reforms\\_Policy\\_July\\_2013.pdf](http://rural.nic.in/sites/downloads/latest/Draft_National_Land_Reforms_Policy_July_2013.pdf)

8 Patnaik, Biraj. *Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de India: ¿esperanza o propaganda?* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2013: Alternativas y resistencia a políticas que generan hambre. 8 de octubre de 2013. [http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2013/Watch\\_2013\\_PDFs/Watch\\_2013\\_sp\\_WEB\\_final.pdf](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_sp_WEB_final.pdf)

9 Búsqueda de la verdad.

10 Ekta Parishad. *About Jansatyagraha 2012 March*. [www.ektaparishad.com](http://www.ektaparishad.com)

11 El *gram sabha* es el consejo del pueblo. La gobernanza local para los habitantes de los bosques ha estado garantizada por la ley sobre el reconocimiento de los derechos forestales de tribus y otros habitantes tradicionales de los bosques de 2006, que se ha aplicado de forma deficiente hasta ahora.

12 Puede verse el manifiesto en: <http://ektaparishad.com/en-us/jansatyagraha2012/manifestoforlandrights.aspx>

## CONCLUSIÓN

No cabe duda de que en India existe una preocupación por la cantidad de alimentos que se necesitan producir para alimentar a su propia población. No obstante, las cuestiones de la alimentación y la tierra no deberían considerarse de forma separada. Por ejemplo, la NFSB no puede asegurar la seguridad alimentaria de forma sostenible (especialmente en el contexto de un aumento de los acaparamientos de tierras y de declive de los recursos naturales) si continúa abordando la cuestión de la alimentación sin consideración alguna por los productores y productoras de alimentos locales. Por lo tanto, los movimientos sociales tienen la responsabilidad de pedir cuentas a los encargados y encargadas de elaborar políticas por la protección y la promoción de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo que adoptan.

# 16

## SENTANDO LAS BASES PARA LA LEY MARCO SOBRE LA ALIMENTACIÓN EN FILIPINAS

Aurea G. Miclat-Teves<sup>1</sup>

### CONTEXTO

En Filipinas son necesarias urgentemente políticas claras y amplias que promuevan el derecho a una alimentación adecuada (DAA). Con este telón de fondo se formó la Coalición Nacional por la Alimentación (NFC, por su sigla en inglés), que ha hecho un llamamiento urgente al Presidente Benigno Aquino III y al Congreso para la adopción inmediata de una ley marco sobre el DAA<sup>2</sup>.

La NFC estableció un grupo de trabajo que ha redactado un proyecto de ley marco sobre la alimentación. El texto adopta un enfoque basado en derechos y ofrece un marco amplio que armonizará las disposiciones de diferentes leyes relacionadas con la alimentación o el DAA. De forma más específica, aclara el alcance y el contenido del derecho a una alimentación adecuada, establece normas para su cumplimiento, cita principios que orientarán el proceso de realización del derecho y penaliza las violaciones del DAA. Además, el proyecto de ley se cimenta sobre los principios de la participación, la responsabilidad, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el estado de derecho –los principios PANTHER<sup>3</sup>.

### EL PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Hay varias disposiciones destacadas en este proyecto de ley. La sección 3 define el DAA mientras que la 10 propone lograr el objetivo de “Hambre Cero” en diez años y aumentar la superficie dedicada a la producción de alimentos al 50% de las mejores tierras agrícolas en cada región. La sección 4 estipula que el DAA se realizará progresivamente y la 6 ofrece medidas para erradicar el hambre, en virtud de las cuales toda persona que padezca hambre o malnutrición, o que esté expuesta al riesgo de padecerlas, tendría derecho a una cantidad mínima de alimentos. En la sección 15 se estipula que debería organizarse una entrega regular, fiable y oportuna de la cantidad mínima de alimentos. Todas las acciones, planes y proyectos propuestos por el gobierno, incluidos todos los planes de desarrollo, tendrán en cuenta el DAA y serán sometidos a evaluaciones de impacto objetivas antes de su adopción e implementación, de conformidad con la sección 11. La sección 26 orienta la armonización de las políticas existentes relativas a la alimentación. El proyecto de ley prevé igualmente la creación de una comisión del DAA, en colaboración con un Consejo Interinstitucional (secciones 13 y 14), y de un sistema integrado de monitoreo en todas las agencias del gobierno a todos los niveles (sección 10). Se impondrán sanciones penales, civiles y administrativas a aquellos que violen la ley sobre el DAA (secciones 22 y 23). La correcta implementación de la Ley Marco sobre el DAA propuesta tendrá una repercusión importante en la reducción de la pobreza al abordar directamente el hambre y la extrema pobreza en el país.

1 Aurea Miclat-Teves es la coordinadora de la NFC y Presidenta de FIAN Filipinas. Fue Vicepresidenta de FIAN Internacional y ahora es miembro de su Comité Ejecutivo Internacional como miembro de COMELEC. También es Directora Ejecutiva de la ONG Peoples Development Institute.

Un agradecimiento especial a Maarten Immink y Martin Remppis por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Philippine Alliance of Human Rights Advocates. *Advocates pitch 5 essential elements to achieve rice self-sufficiency – National Food Coalition*. 18 de octubre de 2012. [www.philippinehumanrights.org/news/press-releases/235-advocates-pitch-5-essential-elements-to-achieve-rice-self-sufficiency](http://www.philippinehumanrights.org/news/press-releases/235-advocates-pitch-5-essential-elements-to-achieve-rice-self-sufficiency)

3 FAO. *Principios de derechos humanos: PANTHER*. Roma, 2009. [http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/principios-de-derechos-humanos-panther/es/#.U8F3npR\\_vko](http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/principios-de-derechos-humanos-panther/es/#.U8F3npR_vko)

## EL PROCESO LEGISLATIVO

El proyecto de ley marco sobre el DAA redactado por la NFC se presentó en forma de dos textos separados a la Cámara de Representantes (*House Bill* N° 3795) y al Senado (*Senate Bill* N° 2137) —con el fuerte apoyo de las y los miembros de la NFC, especialmente de los sectores que más sufren<sup>4</sup>. Estos textos fueron remitidos a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes y a la Comisión de Agricultura del Senado respectivamente.

La primera audiencia dedicada al proyecto de ley de la Comisión de la Cámara se celebró el 27 de mayo de 2014. Los siete miembros del Congreso presentes aprobaron el proyecto de ley. Los representantes de las agencias gubernamentales también indicaron su apoyo, pero no sin expresar algunas reservas sobre varias secciones del proyecto de ley. Más adelante enviarán sus conclusiones a la Comisión de la Cámara. En el momento en que se estaba finalizando esta edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, no se había fijado aún la siguiente audiencia de la Comisión de la Cámara, y la fecha de la audiencia de la Comisión del Senado a cargo del proyecto de ley aún estaba por establecerse.

Este proyecto de ley aún tiene un largo camino que recorrer y es demasiado pronto para poder anticipar cuándo podrá aprobarlo el Congreso. En virtud del sistema legislativo filipino, toda propuesta de ley tiene que pasar primero por las comisiones pertinentes. Si tras los debates los miembros de la comisión están satisfechos con los contenidos, el proyecto de ley se incluye en el orden del día de la Cámara o el Senado para su aprobación o rechazo. Si las versiones de la Cámara y del Senado del mismo proyecto de ley son aprobadas, una comisión mixta compuesta de representantes de las dos cámaras trabaja en una versión final que luego se envía a ambas cámaras para su aprobación o rechazo final. En caso de aprobación, el proyecto de ley se envía al Presidente para que lo sancione. No obstante, el Presidente puede aún vetar el proyecto de ley<sup>5</sup>.

## CAMPAÑA A FAVOR DE LA ADOPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

A raíz de lo aprendido de la experiencia de Brasil<sup>6</sup>, la NFC ha dado pasos cruciales para crear un grupo nacional que presione a favor de la adopción de una política alimentaria nacional con la participación plena y activa de todas las partes interesadas, en especial las más vulnerables al hambre. La NFC está construyendo un movimiento de masas a favor del DAA y es plenamente consciente de que hay individuos y/o grupos en el sector público y en el privado que quieren mantener su monopolio sobre la tierra y otros recursos naturales fundamentales para la producción de alimentos, y que intentarán, como mínimo, bloquear esta propuesta de ley u oponerse a ella.

La NFC está preparando el terreno para una amplia campaña a favor del DAA. Ha encontrado defensores y defensoras en el Congreso que ejercerán presión para aprobar el proyecto de ley sobre el DAA. También hay varios estudios sobre el DAA en proceso de elaboración. Se ha lanzado una amplia campaña mediante actos de prensa y se creará una página web para promover estudios y alentar el interés público y debates sobre el DAA. Asimismo, la NFC establecerá una “mesa de corresponsales” compuesta por expertos y líderes de organizaciones populares que puedan discutir de forma competente y adecuada sobre seguridad alimentaria, hambre, pobreza, desarrollo y derechos humanos. Esta mesa asistirá igualmente a las audiencias del Congreso, participará en programas de televisión y en conferencias de prensa, foros

4 [www.congress.gov.ph/download/basic\\_16/HB03795.pdf](http://www.congress.gov.ph/download/basic_16/HB03795.pdf)

5 16° Congreso de la República de Filipinas, Cámara de representantes. *Legislative Process*. [www.congress.gov.ph/legisinfo/index.php?l=process#FIRST](http://www.congress.gov.ph/legisinfo/index.php?l=process#FIRST)

6 En 2014, una delegación de miembros de la NFC visitó Brasil para aprender sobre cómo se implementa el DAA en Brasil mediante reformas políticas y legislación con la participación de la sociedad civil a través de la Estrategia “Hambre Cero” y sus diferentes componentes.

públicos y debates sobre el DAA. Los y las titulares de derechos, especialmente los agricultores, los grupos indígenas y los pobres urbanos, están en la vanguardia de la campaña. Para empoderarlos se están llevando a cabo formaciones sobre el enfoque de derechos humanos en las cuestiones alimentarias y talleres sobre métodos de cabildeo y negociación. Se está trabajando en la base de investigación de la campaña para respaldar a la mesa, a las y los partidarios del proyecto de ley, y a las y los defensores en el Congreso para ofrecerles información que les permitirá discutir sobre el DAA con más autoridad. Además, se están llevando a cabo proyectos en torno a actividades creativas para suscitar el interés de los legisladores y las partes interesadas (por ejemplo, exposiciones de fotos en el Congreso, elaboración de pósteres en las escuelas y las comunidades) y para popularizar la campaña del DAA.

Otras medidas de incidencia política incluyen el establecimiento de sólidos canales de comunicación con las secretarías de las dos comisiones parlamentarias encargadas de los proyectos de ley. Se está reforzando el trabajo de cabildeo con los miembros de las comisiones del Congreso y del Senado al mismo tiempo que se celebran las audiencias en las comisiones. La NFC está creando también una red con militantes de organizaciones de la sociedad civil y está identificando aliados y aliadas en el seno de los gobiernos locales.

La NFC y sus partidarios y partidarias dentro y fuera del Congreso deben asegurar que el proyecto de ley sobre el DAA pase todas las etapas del proceso legislativo. Asimismo, la NFC debe ser consciente de los varios obstáculos que podrían hacer fracasar su proyecto. Entre ellos están las limitaciones internas del proceso legislativo filipino, especialmente los compromisos alcanzados en el sistema inherente de acuerdos y negociaciones entre el Senado y la Cámara y entre el poder ejecutivo y el legislativo, respecto a qué proyectos de ley deberían tener prioridad. La NFC debe hacer un esfuerzo en múltiples frentes para lograr que los legisladores consideren este proyecto como una prioridad nacional favorable también a sus intereses.

## LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS SITUACIONES DE CRISIS PROLONGADA: EXAMEN DE LA FRANJA DE GAZA<sup>1</sup>

Mariam Al Jaajaa y Emily Mattheisen<sup>2</sup>

La inseguridad alimentaria en las situaciones de crisis prolongada sigue siendo un desafío global. Independientemente de si las crisis son provocadas por factores naturales o humanos, está claro que los gobiernos, las agencias internacionales y las OSC continúan luchando para encontrar soluciones a largo plazo para la inseguridad alimentaria crónica.

- 1 Este artículo fue redactado en mayo-junio de 2014. La operación por tierra y aire de las fuerzas israelíes en Gaza, que empezó en el mes de julio, ha agravado enormemente la situación y los problemas descritos en este artículo. Ha habido grandes pérdidas humanas y materiales, y el acceso a los alimentos, el agua y los suministros médicos es limitado.
- 2 Mariam Al Jaajaa es la directora general del Grupo Árabe para la Protección de la Naturaleza y co-facilitadora del grupo de trabajo del MSC sobre crisis prolongadas. Emily Mattheisen es la responsable del programa global de la Red para los Derechos a la Vivienda y a la Tierra de la Coalición Internacional del Hábitat, con sede en El Cairo, Egipto.  
Un agradecimiento especial a Joseph Schechla y Monika Agarwal por su apoyo en la revisión de este artículo.
- 3 FAO. *Borrador cero del Programa de acción para hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada*. Febrero de 2014, página 58.
- 4 *Evaluación del grupo de trabajo sobre crisis prolongadas y su impacto sobre el proceso del CSA sobre crisis prolongadas*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 7 de abril de 2014. [http://www.csm4cfs.org/files/2/es\\_csm\\_pc\\_wg.pdf](http://www.csm4cfs.org/files/2/es_csm_pc_wg.pdf)
- 5 Ver el glosario del Programa de acción, nota al pie 2, página 64.
- 6 El *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* publicó una lista de 22 países que se considera que están en situación de crisis; no obstante, el grupo de trabajo del MSC sobre crisis prolongadas, que ha estado trabajando en paralelo a los procesos del CSA, no considera que esta lista incluya todas las situaciones de crisis prolongada a nivel global.
- 7 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Adoptadas por la 127ª sesión del Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Roma. 2005. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>. Las Directrices voluntarias, específicamente los puntos 16.2 y 16.3, mencionan el Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra de (1977), artículo 54.

No hay una definición única que se aplique a todas las situaciones de “crisis prolongada”<sup>3</sup>. Entre las características comunes pueden encontrarse a menudo múltiples causas subyacentes, como catástrofes recurrentes de origen humano y/o natural, la duración o longevidad, el conflicto y/o la inseguridad, una gobernanza deficiente y sistemas de subsistencia insostenibles y vulnerables, entre otras. La inseguridad alimentaria es una manifestación común de esta variedad de crisis.

### SITUACIONES DE CRISIS PROLONGADA Y EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) comenzó a trabajar en esta cuestión prioritaria en 2011. La sociedad civil ha contribuido a salvaguardar valores clave en el Programa de acción del CSA<sup>4</sup>. Entre estos se incluyen la integración en la práctica de las normas de derechos humanos y de las obligaciones correspondientes, abordar las causas originarias de la inseguridad alimentaria y las crisis, y poner en tela de juicio la “capacidad de resistencia” como marco general sin incluir la prevención, la rendición de cuentas y la resolución como elementos primordiales<sup>5</sup>. La sociedad civil ha presionado para que el Programa de acción se dirija a todos los países, no solo a aquellos que ya están en situaciones de crisis<sup>6</sup>. El énfasis metodológico en las causas amplía el círculo de Estados implicados y de otras partes responsables.

En situaciones de conflicto, la inseguridad alimentaria no es simplemente un resultado colateral. Negar el acceso a los alimentos y a sus recursos productivos está prohibido como un arma de castigo colectivo<sup>7</sup>. Palestina, y Gaza específicamente, representan un ejemplo de cómo se ha utilizado la inseguridad alimentaria como herramienta para controlar y empobrecer a la población, y en el que el derecho a la alimentación, entre otros derechos afines, es violado continuamente en una situación de crisis prolongada.

### LA FRANJA DE GAZA

Desde la proclamación del Estado de Israel en 1948 los palestinos se han visto obligados a abandonar sus hogares y sus tierras. Millones viven en campos de refugiados o en las limitadas tierras que el gobierno israelí aún no ha logrado anexionar. En este contexto, Gaza es un caso particular.

- 8 En algunas zonas la densidad de población llega a las 16.000 personas/km<sup>2</sup>. *Demography World Urban Areas*. 8ª edición, versión 2. <http://www.demography.com/db-worldua.pdf>
- 9 El 73.3% de los habitantes de Gaza están registrados como refugiados. *UNRWA in Figures: Gaza*. Ver: Oficina de Información del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. 2009. [www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-0](http://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-0)
- 10 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UN OCHA). *Locked in: The Humanitarian Impact of two Years of Blockade on the Gaza Strip*. UN OCHA. Agosto de 2009. [www.ochaopt.org/documents/Ocha\\_opt\\_Gaza\\_impact\\_of\\_two\\_years\\_of\\_blockade\\_August\\_2009\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/Ocha_opt_Gaza_impact_of_two_years_of_blockade_August_2009_english.pdf)
- 11 Se ha perdido el 85% de los ingresos diarios de los pescadores. Ver: [www.guardian.co.uk/world/2011/jul/24/gaza-fishermen-gunboats-israel-navy](http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/24/gaza-fishermen-gunboats-israel-navy)
- 12 *Ibidem*, nota al pie 7; también el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- 13 Urquhart, Conal. *Gaza on brink of implosion as aid cut-off starts to bite*. The Guardian. 16 de abril de 2006. [www.theguardian.com/world/2006/apr/16/israel](http://www.theguardian.com/world/2006/apr/16/israel)
- 14 Zurayk, Rami et al. *Food Security Challenges and Innovation: The Case of Gaza*. Foro de expertos de alto nivel sobre inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas del CSA. Roma. Septiembre de 2012. [apnature.org/sites/default/files/food\\_security\\_challenges\\_and\\_innovation\\_the\\_case\\_of\\_gaza\\_final\\_0.pdf](http://apnature.org/sites/default/files/food_security_challenges_and_innovation_the_case_of_gaza_final_0.pdf)
- 15 Algunos hogares de Gaza sobreviven con 20 litros de agua al día por persona, mientras que el consumo israelí es de cerca de 300 litros al día por persona. *Ibidem*, página 8.
- 16 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Informe de la misión de investigación de las Naciones Unidas sobre el conflicto de Gaza*. A/HRC/12/48. 25 de septiembre de 2009. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/158/69/PDF/G0915869.pdf?OpenElement>
- 17 Oficina Central de Estadísticas de Palestina, FAO, UNRWA y PMA. *Socio-economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, Palestine 2012*. 2012. Página 27. [documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp259657.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp259657.pdf)
- 18 Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). *UNRWA, Labor Market Briefing: Gaza Strip-Second Half of 2010*. Abril de 2011. [www.unrwa.org/userfiles/201106083557.pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/201106083557.pdf)
- 19 Oficina Central de Estadísticas de Palestina. *On the Eve of the International Population Day*. 11 de julio de 2012. [www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_pcbs/PressRelease/PeopleDay\\_2010E.pdf](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/PeopleDay_2010E.pdf)

Gaza se ha convertido en una de las zonas más densamente pobladas del mundo, con una población de cerca de 1,8 millones de habitantes en una superficie de 363 km<sup>2</sup><sup>8</sup>. Esta superpoblación se originó a raíz de la transferencia de población de palestinos que triplicó la población de Gaza en 1948<sup>9</sup>, así como de la imposición de la ocupación israelí de amplias zonas de acceso prohibido, bloqueando el acceso al 30% de las tierras cultivables de Gaza.

### El bloqueo y la restricción del acceso a los recursos

Poco después que Hamas lograra el control electoral del Consejo Legislativo Palestino, las restricciones israelíes sobre el aire, la tierra y el mar de Gaza se transformaron en un bloqueo sin precedentes, desencadenando una “crisis prolongada de dignidad humana”<sup>10</sup>. El bloqueo impide las exportaciones e importaciones, incluido de productos agroalimentarios, el traspaso de fronteras y el acceso a la tierra y a los caladeros<sup>11</sup>. Los cortes prolongados y recurrentes de combustibles y electricidad afectan las operaciones de las instalaciones de suministro de agua. El bloqueo viola los derechos humanos a la alimentación y al agua<sup>12</sup>. En 2006, Dov Weisglass, asesor del antiguo Primer Ministro israelí Ehud Olmert, dijo que “la idea (del bloqueo) es poner a los palestinos a dieta, pero no hacer que mueran de hambre”<sup>13</sup>.

### Operación Plomo Fundido

A finales de 2008, Israel lanzó la operación Plomo Fundido sobre Gaza, que duró 22 días y provocó enormes pérdidas económicas y humanas. Cerca de 1.700 hogares perdieron a su sostén principal como resultado de muertes o heridas. Los ataques israelíes dañaron o destruyeron más de 15.000 casas y 10.000 explotaciones agrícolas a pequeña escala, y diezmaron cerca del 17% de las tierras agrícolas, matando a un mínimo de 36.000 cabezas de ganado y un millón de aves<sup>14</sup>. Igualmente, más del 90% del acuífero costero de Gaza fue contaminado debido a las filtraciones de aguas residuales de las infraestructuras israelíes dañadas<sup>15</sup>. Una misión de investigación de las Naciones Unidas descubrió que se aplicó “una política deliberada y sistemática de destrucción de infraestructuras industriales, instalaciones de producción de alimentos y de suministro de agua”<sup>16</sup>.

Esta destrucción exacerbó aún más la ya frágil situación en Gaza. En 2012, el 71% de los hogares padecían inseguridad alimentaria (57%) o eran vulnerables a la inseguridad alimentaria (14%)<sup>17</sup>. La pérdida de tierra y agua, las altas tasas de desempleo (45,2%)<sup>18</sup>, la pobreza (38,8%)<sup>19</sup> y la erosión de los medios de vida han profundizado y prolongado la dependencia de la asistencia externa, con el 80% de la población recibiendo ayuda<sup>20</sup>.

### La ayuda internacional: Más erosión de la soberanía alimentaria

El cambio internacional en la ayuda ha llevado a la integración de las industrias palestinas en la economía israelí, donde compiten con un sector israelí altamente subsidiado, y a que la producción destinada a la exportación pase únicamente por las empresas de exportación israelíes<sup>21</sup>. Desde el inicio del bloqueo, los productos de Gaza destinados a la exportación a menudo no son transportados y se deja que se pudran<sup>22</sup>.

Tres fuerzas interrelacionadas castigan los sistemas alimentarios y agrícolas de Gaza. La primera fuerza, y la más obvia, es la ocupación israelí, usurpando y destruyendo los recursos, haciendo caso omiso de las normas internacionales de derechos humanos<sup>23</sup>. Una segunda fuerza es la infraestructura internacional de financiación que ha mercantilizado la producción agrícola de Gaza, exacerbando la inseguridad

alimentaria<sup>24</sup>. Por último, Israel ha vaciado de forma preventiva los recursos hídricos subterráneos de Gaza, que descienden de forma natural de Jabal al-Khalil (Cisjordania)<sup>25</sup>. Como resultado, los habitantes de Gaza no tienen otra alternativa que sobreexplotar las aguas subterráneas existentes, provocando más salinización de las aguas freáticas y del suelo.

### Innovaciones locales

Las innovaciones locales incluyen la mejora de la agricultura urbana<sup>26</sup>, la adquisición de alimentos producidos localmente para la ayuda humanitaria, la reconstrucción con ladrillos de adobe y el reciclado de escombros en infraestructura. Estas medidas han ayudado a reducir la inseguridad alimentaria. No obstante, no pueden reemplazar el acceso a la tierra y a los caladeros o a los mercados naturales que han sido bloqueados, ni compensan por el número de medios de vida que han sido destruidos desde la ocupación israelí.

## EL CAMINO A SEGUIR

La Franja de Gaza es un ejemplo destacado de los desafíos a los que hacen frente las comunidades que viven en situaciones de crisis prolongada: las fuerzas de la guerra, los conflictos y la ocupación, los actores extraterritoriales e internos que participan en la efectiva reclusión de un pueblo cautivo en un estrecho territorio. El caso de Gaza encarna el fracaso de la comunidad internacional para alinear los objetivos de asistencia, desarrollo y derechos humanos con las intervenciones que culminan en remedios a largo plazo en cooperación efectiva con la población afectada, así como la negación del Estado de Israel de respetar las obligaciones internacionales. Apoyar a tales comunidades para que realicen su derecho a la alimentación con autodeterminación requiere abordar las causas originarias de las crisis y ejercer presión a favor de la puesta en práctica de las obligaciones internacionales que los gobiernos manifiestamente estuvieron dispuestos a firmar, pero aparentemente no a aplicar.

- 20 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UN OCHA). *Five Years of Blockade: the Humanitarian Situation in the Gaza Strip*. Junio de 2012. [http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_gaza\\_blockade\\_factsheet\\_june\\_2012\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_june_2012_english.pdf)
- 21 Rami Zurayk y Anne Gough. *Control Food, Control People: The Struggle for Food Security in Gaza*. Instituto de Estudios Palestinos. De próxima publicación en 2014, página 56.
- 22 "Durante 2011 salía de Gaza menos de un camión cargado de mercancías al día, menos del 3% de la cantidad media de exportaciones durante la primera mitad de 2007". Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UN OCHA). Junio de 2012. *Ibidem*, página 1.
- 23 *Ibidem*, nota al pie 7.
- 24 Zurayk, Gough, Sourani y Al Jaajaa. *Ibidem*, página 17.
- 25 *World Environment Day*, Gaza. Gestión sostenible de los acuíferos de Cisjordania y la Franja de Gaza (SUSMAQ, por su sigla en inglés), financiado por DFID y en colaboración con la Universidad de Newcastle upon Tyne y British Geological Survey, 2001-2004 en *Land Times*, N° 3. Julio de 2012. [landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=qWw=&catid=ow=&edition=pQ](http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=qWw=&catid=ow=&edition=pQ)
- 26 Husam al-Najjer. *Urban Agriculture and Eco-sanitation: the strategic potential toward poverty alleviation in the Gaza Strip*. RICS Research Paper Series. Universidad de Palestina. Vol. 7, N° 7. 2007. [site.iugaza.edu.ps/halnajar/files/2010/03/Urban-agriculture-and-ecosanitation-the-strategic-potential-toward-poverty-alleviation.pdf](http://site.iugaza.edu.ps/halnajar/files/2010/03/Urban-agriculture-and-ecosanitation-the-strategic-potential-toward-poverty-alleviation.pdf)

## 18

### LA LEY SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN BÉLGICA: ¡UN PASO NECESARIO!

Manuel Eggen<sup>1</sup>

En enero de 2014, diputados del grupo de oposición (Ecolo/Groen) hicieron una propuesta de ley marco “que insta la obligación de una aplicación efectiva del derecho a la alimentación por parte de Bélgica”. La ley marco tiene el objetivo de consagrar el derecho a la alimentación en el orden jurídico interno y definir las responsabilidades de los poderes públicos. Se basa en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, que recomiendan especialmente a los Estados adoptar “una estrategia nacional basada en los derechos humanos” (Directriz 3.1)<sup>2</sup>.

La exposición de motivos de la ley puntualiza sus principales objetivos, que se definen de la siguiente forma<sup>3</sup>:

- definir una estrategia nacional en materia de alimentación sobre la base de un amplio diálogo social;
- precisar las obligaciones en materia de ayuda alimentaria;
- apoyar sistemas alimentarios sostenibles;
- prevenir el desperdicio de alimentos;
- reforzar la calidad nutricional de la alimentación, así como el derecho a la información de los consumidores y consumidoras;
- evitar que las prácticas de los actores belgas menoscaben el derecho a la alimentación en los países en desarrollo.

La adopción de esta ley marco representaría un paso adelante fundamental en la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en Bélgica, y supondría una primicia a nivel europeo. Los principales puntos fuertes de la ley marco propuesta residen, por un lado, en la dimensión participativa (especialmente mediante la creación de un consejo nacional de política alimentaria) y por otro, en el enfoque holístico, que se desarrolla a lo largo de toda la cadena alimentaria. Este enfoque holístico reviste un carácter fundamental en vista de la complejidad del sistema agroalimentario y de la interdependencia de las diferentes problemáticas que tienen repercusión sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, la pobreza, los modos de producción sostenibles y el mantenimiento de una agricultura campesina, la malnutrición y el sobreconsumo).

#### POBREZA Y AYUDA ALIMENTARIA

Según las estadísticas europeas, en 2012 el 21,6% de la población belga estaba amenazada por la pobreza o la exclusión social; es decir, más de 2,3 millones de personas<sup>4</sup>. Estas personas no disponen de suficientes medios para satisfacer sus necesidades

1 Manuel Eggen es responsable de investigación e incidencia política en FIAN Bélgica desde 2011. Gracias a Antonio Onorati y a Priscilla Claeys por su ayuda en la revisión de este artículo.

2 FAO. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. 127ª sesión. Noviembre de 2004. Roma, 2005. <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm>

3 Propuesta de ley, exposición de motivos. Doc 53-3317/001, páginas 12-13.

4 Eurostat. 2012. [epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_50&language=fr](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=fr)

fundamentales, como la vivienda, la energía, la atención sanitaria y la alimentación. Por su parte, la Federación de Servicios Sociales estima que más de 200.000 personas recurren cotidianamente a la ayuda alimentaria para sobrevivir<sup>5</sup>.

Sobre el terreno, las asociaciones de ayuda alimentaria intentan mal que bien responder a las necesidades, pero carecen de medios humanos y financieros. Representadas en el seno de la Federación de Servicios Sociales, denuncian esta situación y reclaman la creación de un sistema de ayuda para los más desfavorecidos basado en los derechos<sup>6</sup>. Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación insiste en que la ayuda alimentaria se inscriba en el apoyo a la creación de “regímenes alimentarios sostenibles”<sup>7</sup>.

## SOBRECONSUMO Y MALNUTRICIÓN

La realización del derecho a la alimentación y a la nutrición no implica solo tener acceso a una cantidad suficiente de alimentos. Estos deben ser sanos y aportar los micronutrientes necesarios para un buen desarrollo físico y mental de las personas. Ahora bien, el sobreconsumo y las dietas alimentarias inadecuadas (demasiado ricas en grasas, azúcar y sal) se encuentran en el origen de un aumento inquietante de las enfermedades no transmisibles.

Para intentar revertir la tendencia, desde 2005 Bélgica cuenta con un Plan Nacional de Nutrición y Salud (PNNS, por su sigla en francés), con el objetivo de lanzar acciones concretas y coordinadas para mejorar los hábitos alimentarios de la población. Hasta el momento, es preciso reconocer que el PNNS no ha contribuido a un cambio significativo de los comportamientos alimentarios. Según el último estudio sobre salud publicado en 2008, el porcentaje de la población con sobrepeso pasó del 41 al 47% entre 1997 y 2008, mientras que la obesidad alcanzaba el 14%, con un 11% en 1997<sup>8</sup>. Además de varias dificultades operacionales, la primera evaluación del PNNS destaca sobre todo la falta de coherencia y de una visión global: “Mientras que las recomendaciones internacionales insisten en un enfoque global, el PNNS se enfrenta a un terreno institucional fragmentado (...) (y) no parece integrado en un proyecto de sociedad más global”<sup>9</sup>.

## DESAPARICIÓN DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

Desde 1980, Bélgica ha perdido el 63% de sus explotaciones agrícolas<sup>10</sup>. Estas cifras reflejan la concentración de tierras en manos de grandes empresas agrícolas y la desaparición del pequeño campesinado. Por otra parte, los agricultores y agricultoras denuncian la presión financiera y la exclusión social de las que son víctimas y que llevan a tasas muy inquietantes de suicidios, en particular entre los agricultores a pequeña escala<sup>11</sup>. Esta situación no constituye solamente una violación de los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas, sino que supone igualmente una amenaza creciente para la soberanía alimentaria del conjunto de la población belga. De hecho, el derecho a la alimentación no debería estar separado de los aspectos de la producción agrícola y los derechos de los productores y productoras. Estos alarmantes datos han sido objeto de recomendaciones específicas por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con ocasión del último examen periódico de Bélgica en noviembre de 2013.

5 Sitio de la Federación de Servicios Sociales. [www.fdss.be/index.php?page=concertation-aide-alimentaire-2](http://www.fdss.be/index.php?page=concertation-aide-alimentaire-2)

6 Coloquio *Derecho y alimentación: ¿Qué estrategia de ayuda alimentaria para la Europa de mañana?* Bruselas. 18 y 19 de diciembre de 2012.

7 Olivier De Schutter, durante el coloquio *Derecho y alimentación: ¿Qué estrategia de ayuda alimentaria para la Europa de mañana?* Diciembre de 2012. [www.fdss.be/index.php?page=video-Olivier-De-Schutter](http://www.fdss.be/index.php?page=video-Olivier-De-Schutter)

8 *Enquête nationale santé*. 2008. Página 755. [his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/NS\\_FR\\_2008.pdf](http://his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/NS_FR_2008.pdf)

9 G. Absil et al. *Évaluation du premier Plan National Nutrition Santé belge*. Universidad de Lieja. Escuela de Salud Pública. Junio de 2011. [orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/104351/1/ELE%20THE-ALI%20R-10306.pdf](http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/104351/1/ELE%20THE-ALI%20R-10306.pdf)

10 SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie. Chiffres clés de l'agriculture en 2012. [statbel.fgov.be/fr/binaries/FR\\_AS\\_WEB\\_Landbouw\\_2012\\_tcm326-192178.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/FR_AS_WEB_Landbouw_2012_tcm326-192178.pdf)

11 Ver los siguientes artículos de prensa (en francés): [www.rtf.be/info/societe/detail\\_suicide-des-agriculteurs-un-phenomene-mondial-indicateur-fort-d-une-detresse-qui-s-accroit?id=8025294](http://www.rtf.be/info/societe/detail_suicide-des-agriculteurs-un-phenomene-mondial-indicateur-fort-d-une-detresse-qui-s-accroit?id=8025294) y [www.rtl.be/info/belgique/societe/973992/suicide-chez-les-agriculteurs-le-fermier-est-fier-un-jour-il-craque](http://www.rtl.be/info/belgique/societe/973992/suicide-chez-les-agriculteurs-le-fermier-est-fier-un-jour-il-craque)

*Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Bélgica (E/C.12/BEL/CO/4)*<sup>12</sup>

*“Al Comité le preocupan las informaciones de que dispone sobre las dificultades con que tropiezan los pequeños agricultores de Bélgica”. Recomienda a Bélgica: “que tenga en cuenta las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación<sup>13</sup> y las Directrices sobre la gobernanza de la tenencia<sup>14</sup> que preconizan la adopción de medidas específicas en favor de los pequeños agricultores.”*

## CONCLUSIÓN

La aplicación del derecho a la alimentación y a la nutrición en Bélgica se enfrenta a numerosos desafíos<sup>15</sup>. Para hacerles frente, los enfoques sectoriales parecen insuficientes. También es necesario desarrollar políticas intersectoriales y holísticas, basadas en los derechos humanos y que permitan a los ciudadanos retomar el control del sistema alimentario. Desde esta perspectiva, la propuesta de ley marco sobre el derecho a la alimentación ofrece una ocasión que no debería desaprovecharse. Lamentablemente, no es (todavía) una prioridad política para el gobierno y las relaciones de poder en el Parlamento Federal no parecen favorables, especialmente tras la derrota del partido verde (Ecolo/Groen) en las recientes elecciones de junio de 2014. Creemos firmemente que en este contexto la sociedad civil debe hacer valer todo su peso a fin de ejercer presión sobre los dirigentes políticos para que voten esta ley.

12 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bélgica*. 68ª sesión. 29 de noviembre de 2013. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/499/19/PDF/G1349919.pdf?OpenElement>

13 *Ibidem*, nota al pie 2.

14 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. FAO. Roma. Mayo de 2012. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

15 Además de los ejemplos presentados, podríamos haber desarrollado otros temas, tales como el despilfarro de alimentos, los escándalos alimentarios, el impacto de nuestros modos de producción sobre el medio ambiente, etc.

## NO SOLO UNA CUESTIÓN DEL SUR GLOBAL: EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA MINERÍA EN SUECIA

Gustaf Jillker, Eva Jonsson, Leif Gustavsson y Torgny Östling<sup>1</sup>

El acaparamiento de tierras en Suecia es más que una simple cuestión de tierras agrícolas. Debido a la extrema liberalización de las leyes económicas y de adquisiciones de tierras desde los años noventa, como resultado de las exigencias de desregulación del mundo exterior, los ciudadanos y ciudadanas de Suecia hemos perdido el acceso a nuestros propios recursos naturales y el control de los mismos. La minería y el acaparamiento de tierras han tenido repercusiones negativas y tangibles en las vidas y derechos de los campesinos y campesinas, los pueblos indígenas Sami y la sociedad sueca en su conjunto.

### LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA, DISMINUCIÓN DE LA AUTOSUFICIENCIA Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

A principios de los años noventa, Suecia era en gran parte autosuficiente en términos de producción de alimentos y piensos. No obstante, tras entrar en el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el acuerdo de la Política Agrícola Común (PAC), el nivel de autosuficiencia de alimentos y piensos ha descendido constantemente y es ahora del 25%. A fin de garantizar un suministro suficiente de alimentos para los 9,4 millones de habitantes del país y apoyar de forma adecuada a su sector ganadero, intereses suecos comenzaron a reclamar grandes superficies de tierras agrícolas en países en desarrollo<sup>2</sup>.

La desregulación también ha llevado a acaparamientos de tierras dentro del territorio sueco. Entre 1990 y 1999, el gobierno adoptó nuevas leyes económicas y de recursos naturales —cubriendo sectores como la minería, la propiedad de la tierra y la protección de los bosques— que sirven principalmente a los intereses de corporaciones transnacionales. Grandes extensiones de bosques han sido vendidas a inversores e individuos sin ninguna otra conexión con ellos, más que el deseo de obtener beneficios y alentar la especulación en los mercados. Además, cuando se venden los bosques, las explotaciones agrícolas incluidas en su superficie se incluyen generalmente en el mismo acuerdo.

Además de cultivar en las tierras agrícolas, en Suecia los agricultores y agricultoras tradicionalmente han usado las zonas de bosques para el pastoreo, la caza y la pesca, siendo la recolecta de bayas una fuente de ingresos secundaria. El impacto del acaparamiento de tierras ha sido por tanto enorme. Los productores y productoras a pequeña escala y las poblaciones rurales están luchando por sobrevivir mediante sus ingresos tradicionales y huyendo en masa de las zonas rurales; se ha perdido casi todo el control sobre los precios, así como sobre la calidad y los métodos de cosecha para los bienes agrícolas. Esta situación amenaza a toda una profesión y está provocando que pueblos enteros se queden vacíos.

Las explotaciones a gran escala en zonas de bosques y montañas también se están llevando a cabo en el sector de la energía. En lugar de usar los beneficios para las personas afectadas que viven en las zonas rurales en las que se encuentran las

1 Todos los autores trabajan de forma voluntaria en Suecia con la organización de agricultores a pequeña escala NordBruk, miembro de la Coordinadora Europea Vía Campesina (ECVC). Gustaf Jillker, periodista Sami, Eva Jonsson, agricultora e ingeniera, y Leif Gustavsson, antiguo agricultor, son miembros del Consejo. Torgny Östling es agricultor y Presidente de NordBruk y su Consejo.

Un agradecimiento especial a Anita Klum y Martin-Wolpold Bosien por su ayuda en la revisión de este artículo, y a Eddie Olsson (Amigos de la Tierra Suecia) por su apoyo en la traducción del sueco al inglés.

2 Ver, por ejemplo: Philip Seufert. *Plantaciones de árboles y acaparamiento de tierras en Niassa, Mozambique*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2013: Alternativas y resistencia a políticas que generan hambre. [http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2013/Watch\\_2013\\_PDFs/Watch\\_2013\\_sp\\_WEB\\_final.pdf](http://www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_sp_WEB_final.pdf)

fuentes de energía, se han transferido cada vez más ingresos y propiedad de los distritos agrícolas y silvícolas a las zonas urbanas. Durante las últimas décadas, en la parte norte de Suecia, el acaparamiento ha reducido la propiedad privada de la tierra de más del 50% en 1990 a una media del 25% en la actualidad.

## EN CONFLICTO: LA MINERÍA Y LOS DERECHOS Y LA FORMA DE VIDA TRADICIONAL DE LOS SAMIS

Como resultado de las leyes de minería adoptadas en 1991-1993 que benefician exclusivamente a las empresas, y de unos derechos de propiedad de la tierra débiles, el gobierno sueco ha otorgado a las empresas concesiones mineras y permisos de exploración que afectan a decenas de miles de hectáreas (12.452 ha para concesiones mineras y 1.467.689 ha para permisos de exploración<sup>3</sup>). Las y los contribuyentes suecos también tendrán que pagar los costes de la infraestructura y los futuros daños ambientales causados por la minería.

Suecia tiene obligaciones en virtud del derecho internacional de derechos humanos, y también se ha comprometido explícitamente a respetar las reivindicaciones ancestrales de los pueblos indígenas Sami, que tradicionalmente se dedican a la cría de renos en la zona norte del país. A pesar de sus compromisos y de las fuertes protestas populares, a mediados de 2013 el gobierno sueco concedió un permiso para un proyecto de minería de níquel a gran escala en Tärnaby, Rönnebäck (en la región del norte de Suecia), que se extenderá aguas arriba del río Ume. El gobierno afirma que la mina aportará a las comunidades locales más beneficios económicos que la cría de renos. No obstante, es probable que este proyecto tenga un impacto importante sobre el medio ambiente, el turismo, la pesca, la caza, el suministro de alimentos locales, la migración de los renos –y la comunidad Sami en su conjunto.

Las quejas presentadas por la comunidad local Sami y otras organizaciones han sido rechazadas por el gobierno hasta ahora. El Consejo Sami y el pueblo Sami de Vapsten también han presentando este caso al Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)<sup>4</sup>. La Declaración de las Naciones Unidas de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos (incluidas las aguas y mares costeros) que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”, “a mantener y fortalecer su propia relación espiritual” con estos territorios y recursos, y “a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”<sup>5</sup>.

Hablando de la injusticia de la situación, Marie Persson, líder de la protesta en Tärnaby y miembro del Parlamento Sami, ha descrito la lucha como una batalla entre David y Goliat: “tenemos en nuestra contra al *lobby* de la minería, que tiene una cantidad enorme de recursos y contactos hasta en el gobierno”. Además, Persson afirmó que “como nación líder en minería en Europa, Suecia tiene la responsabilidad de resistir a las industrias extractivas y de proteger los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y el suministro de agua y alimentos. Si nosotros en Escandinavia no podemos, ¿quién entonces?”.

Durante varias voladuras de ensayo en una zona en la que el gobierno ha concedido un permiso para una mina de hierro en Gállok, Jokkmokk, no se permitió a los Samis del pueblo desplazar sus renos y la policía sueca actuó en interés de la empresa minera. Los habitantes de la zona han estado organizando protestas con el apoyo de movimientos ecologistas desde 2011. Henrik Blind, un Sami que ha participado en

3 Más información en la Oficina de Inspección de Minas del gobierno sueco: [www.bergsstaten.se](http://www.bergsstaten.se)

4 Asociación de las Naciones Unidas de Suecia. *Alternative Report to Sweden's 19<sup>th</sup>, 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> Periodical Reports to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. Julio de 2013. <http://www.fn.se/global/Pdfer/CERD%202013.pdf>

5 Naciones Unidas. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)*. Artículos 26.1 y 25. [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)

las acciones de protesta contra la mina, dice que “afectará a la capacidad de los Samis de mantener su forma de vida tradicional en una zona mucho más amplia que la zona real de extracción”<sup>6</sup>. Además, las zonas en las que viven los Samis ya se han visto afectadas por los efectos adversos de las explotaciones hidráulicas que datan de hace setenta años; también ha habido negociaciones sobre explotaciones de energía eólica en el futuro cercano.

## CONCLUSIÓN

Como en el Sur Global, también en Suecia las exigencias externas de desregulación y la adopción de un marco nacional que beneficia a las grandes transnacionales alimentarias, mineras y energéticas, en lugar de proteger y garantizar el acceso de las comunidades a los recursos naturales y el control de los mismos, pueden definirse como la causa fundamental del acaparamiento de tierras. Este fenómeno está amenazando las fuentes tradicionales de ingresos y la forma de vida de los campesinos, campesinas y los pueblos indígenas Sami.

La experiencia en los países nórdicos y en otras partes del planeta muestra claramente que la desregulación extrema y el incumplimiento de los principios de derechos humanos, tales como la participación en la toma de decisiones, pueden dejar la tierra y otros recursos naturales —protegidos tradicionalmente por el campesinado y otros grupos tradicionales como los criadores de renos— a disposición de la explotación y la destrucción sin escrúpulos.

NOrdBruk y otros grupos de la sociedad civil en Suecia y en todo el mundo luchan contra la agricultura y la minería industrial a gran escala, y defienden una agricultura responsable y agroecológica a pequeña escala. Contra la liberalización, la soberanía alimentaria y la gestión responsable de la tierra, la pesca y los bosques son las únicas alternativas sostenibles.

6 Ver también: Anja Kristine. *The Swedish Government is Abandoning us*. Barents Observer. 22 de agosto de 2013. <http://barentsobserver.com/en/society/2013/08/swedish-government-abandoning-us-22-08>

## LOS FONDOS SOBERANOS DE NORUEGA Y SUECIA: ABOGAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Morten Aulund, Rebecka Jalvemyr y Kristin Kjæret<sup>1</sup>

Existe una idea equívoca respecto a que las obligaciones de derechos humanos se limitan al territorio propio de un Estado. Este artículo busca destacar las obligaciones extraterritoriales<sup>2</sup> (OET) de Suecia y Noruega, con un énfasis en sus respectivos fondos soberanos de pensiones.

Los Principios de Maastricht sobre obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los derechos económicos, sociales y culturales fueron desarrollados en 2011 por un grupo de prominentes expertos y expertas internacionales en derecho internacional y derechos humanos. Estos Principios no pretenden inscribir nuevos elementos en el derecho internacional de derechos humanos, sino que más bien intentan aclarar las obligaciones extraterritoriales de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Siguiendo estos Principios, FIAN Noruega presentó en 2013 un informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)<sup>3</sup>. FIAN argumenta que el gobierno noruego está contribuyendo a las violaciones de derechos humanos en Guatemala, debido a la inversión de su fondo soberano en la empresa Goldcorp. Se han hecho alegaciones similares contra el fondo público de pensiones sueco, que también es inversor minoritario en esta empresa.

### FONDOS SOBERANOS DE NORUEGA Y SUECIA

El Fondo Global de Pensiones del Gobierno Noruego (GPFG, por su sigla en inglés), cuyo valor se estima en 5,4 billones de coronas noruegas (645.000 millones de euros)<sup>4</sup>, invierte en más de 8.000 empresas en todo el planeta y está considerado como el mayor fondo soberano del mundo.

El Ministerio de Finanzas de Noruega transfiere regularmente los ingresos obtenidos de la explotación petrolera al GPFG. Creado en 1990 para evitar el recalentamiento de la economía noruega, el GPFG protege la economía de los efectos de las fluctuaciones en los precios del petróleo y permite gestionar los desafíos financieros provocados por una población que envejece y una futura reducción de los ingresos del petróleo<sup>5</sup>. El Parlamento noruego ha encargado la gestión del fondo a Norges Bank Investment Management (NBIM)<sup>7</sup>.

Tras varios años de campañas de ONG noruegas, en 2014 el gobierno decidió instaurar un Código Ético para la gestión del fondo, y crear un Comité Ético<sup>8</sup> para monitorear la implementación del mismo. El mandato de este Comité incluye la recomendación de excluir a las empresas de la cartera de inversiones del GPFG si “*existe un riesgo inaceptable de que la empresa contribuya a, o sea responsable de (...) violaciones serias o sistemáticas de los derechos humanos*”<sup>9</sup>. Tres empresas han sido excluidas tomando

1 [Morten Aulund](#) redactó el informe de FIAN Noruega al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre las OET en 2013; [Rebecka Jalvemyr](#) coordina la oficina de FIAN Suecia; y [Kristin Kjæret](#) es la antigua Directora Ejecutiva de FIAN Noruega. Un agradecimiento especial a Stineke Oenema y Rens van Tilburg por su apoyo en la revisión de este artículo.

2 Para leer más sobre los Principios de Maastricht, ver: [www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles/](http://www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles/)

3 FIAN Internacional y FIAN Noruega. *The Right to Adequate Food and the Compliance of Norway with its Extraterritorial Obligations (ETOs)* ESCR: Parallel Report in Response to the 5<sup>th</sup> Periodic Report of Noruega on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Presentado en la 51<sup>a</sup> sesión del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CDESC/Shared%20Documents/NOR/INT\\_CDESC\\_NGO\\_NOR\\_15162\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CDESC/Shared%20Documents/NOR/INT_CDESC_NGO_NOR_15162_E.pdf)

4 Para obtener más información sobre el fondo, ver: Norges Bank Investment Management. 2014. [www.nbim.no/en/the-fund/](http://www.nbim.no/en/the-fund/)

5 Sovereign Wealth Fund Institute. *Fund Ranking: Sovereign Wealth Fund Ranking*. 2014. [www.swfinstitute.org/fund-rankings/](http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/)

6 Sitio web de NBIM: [www.nbim.no/en/the-fund/about-the-fund/](http://www.nbim.no/en/the-fund/about-the-fund/)

7 Norges Bank Investment Management. *Government Pension Fund Act (As of January 2011)*. [www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/](http://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/)

8 El Comité Ético del Fondo Global de Pensiones del Gobierno Noruega fue creado por decreto real el 19 de noviembre de 2004. Puede obtenerse más información en: [www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics\\_council.html?id=434879](http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council.html?id=434879)

como base únicamente este criterio específico (un total de 63 empresas están excluidas de la cartera de inversiones del GPFG sobre la base de varios criterios).

Desde 1999, el sistema público de pensiones de Suecia está formado por seis fondos públicos de pensiones (AP1, AP2, AP3, AP4, AP6 y AP7) que gestionan un total de 130.000 millones de euros. Desde 2007, los fondos AP1-AP4 han contado con un Comité Ético conjunto responsable de ejercer influencia sobre las empresas de su cartera de inversiones para aumentar sus esfuerzos respecto a cuestiones ambientales y sociales. No obstante, el marco jurídico que orienta la regulación de las inversiones, adoptado por el Parlamento sueco, indica que “los fondos deberían tener en cuenta cuestiones éticas y ambientales sin comprometer el objetivo general de generar un nivel de ingresos alto”<sup>10</sup>. Está claro que relegar las obligaciones en materia de derechos humanos al objetivo de un nivel de ingresos alto no es compatible con las obligaciones internacionales de Suecia en materia de derechos humanos.

## EL CDESC RECLAMA EVALUACIONES SISTEMÁTICAS DE LOS EFECTOS DE LAS INVERSIONES EN LOS DERECHOS HUMANOS

En noviembre de 2013, en sus Observaciones Finales, el CDESC abordó las obligaciones extraterritoriales de Noruega como país signatario del PIDESC:

*Preocupa al Comité que las distintas medidas adoptadas por el Estado parte en relación con la responsabilidad social del Fondo Global de Pensiones del Estado no hayan incluido la institucionalización de las evaluaciones sistemáticas del efecto de sus inversiones en los derechos humanos*<sup>11</sup>.

La respuesta del gobierno noruego a la preocupación del CDESC puede encontrarse en el libro blanco que ha publicado recientemente sobre el GPFG:

*No obstante, la evaluación del Ministerio (de Finanzas) es que no hay ninguna base que determine que el PIDESC obliga a los Estados a respetar su obligación extraterritorial para cumplir con sus disposiciones*<sup>12</sup>.

El CDESC destaca que los Estados y los inversores privados pueden tener que rendir cuentas por las inversiones que contribuyan a violaciones de derechos humanos fuera de su territorio, y recomendó a Noruega que:

*(...) se asegure de que las inversiones del Norges Bank Investment Management en empresas extranjeras que operan en terceros países son objeto de una evaluación global para determinar sus efectos en los derechos humanos (antes y durante la inversión)*<sup>13</sup>.

## VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

Tanto el GPFG noruego como los AP1-AP4 suecos son inversores minoritarios en la empresa canadiense Goldcorp<sup>14</sup>, que es propietaria de la mina Marlin situada en San Miguel y Sipacapa, en Guatemala<sup>15</sup>. En 2011, Goldcorp obtuvo más de 600 millones de dólares de beneficio de sus actividades en la mina Marlin, con un beneficio de cerca del 5% para las comunidades locales<sup>16</sup>.

9 El Código Ético fue adoptado por el Ministerio de Finanzas el 1 de marzo de 2010 en virtud del artículo 7 de la Ley N° 123 del 21 de diciembre de 2005 relativa al fondo de pensiones del gobierno. Comité Ético del Gobierno de Noruega. *Guidelines for the observation and exclusion of companies from the Government Pension Fund Global's investment universe*. 13 de noviembre de 2013. [www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics\\_council/ethical-guidelines.html?id=425277](http://www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/ethical-guidelines.html?id=425277)

10 *Regeringens proposition 1999/2000:46, AP-fonden i det reformerade pensionsystemet*. [www.regeringen.se/content/1/c4/35/03/d2813990.pdf](http://www.regeringen.se/content/1/c4/35/03/d2813990.pdf). Página 76 (disponible solo en sueco)

11 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Noruega*. 2013. E/C.12/NOR/CO/5. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FNOR%2FCO%2f5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FNOR%2FCO%2f5&Lang=en)

12 *Det kongelige finansdepartement*. 2014. *Stortingsmelding 19 Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013*. Página 91. Libro blanco elaborado por el Ministerio de Finanzas de Noruega sobre el Fondo Global de Pensiones del Gobierno.

13 *Ibidem*, nota al pie 11.

14 Para obtener más información, ver: FIAN International. *Guatemala – Marlin Mine*. 28 de noviembre de 2012. [www.fian.org/es/nuestro-trabajo/casos/guatemala-marlin-mine/](http://www.fian.org/es/nuestro-trabajo/casos/guatemala-marlin-mine/)

15 Goldcorp. [www.goldcorp.com/English/About-Us/default.aspx](http://www.goldcorp.com/English/About-Us/default.aspx)

16 Aljazeera. *Time to monitor Guatemala's mining sector?* 24 de noviembre de 2012. [www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/11/201211247373432351.html](http://www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/11/201211247373432351.html)

En 2008, representantes de los fondos AP suecos visitaron Guatemala para investigar alegaciones de abusos de derechos humanos<sup>17</sup>. En nombre de Goldcorp, se contrató a On Common Ground Consultants (una empresa de consultoría internacional) para realizar una evaluación independiente de los efectos en los derechos humanos de las actividades en la mina Marlin<sup>18</sup>. Su informe identifica varias formas de violaciones de derechos humanos, como la falta de un proceso transparente de consulta con las comunidades indígenas locales, graves problemas de salud<sup>19</sup> y denuncias de acaparamiento de tierras<sup>20</sup>.

El gobierno de Guatemala es el responsable principal de estas violaciones sistemáticas de derechos humanos. No obstante, a través de sus fondos soberanos, los gobiernos de Noruega y Suecia también son responsables. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Guatemala, Canadá y Europa están pidiendo el cierre de la mina Marlin. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha pedido al gobierno de Guatemala que detenga las actividades en la mina, como medida provisional<sup>21</sup>. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha criticado la falta de consultas con los pueblos indígenas afectados por las actividades de la mina<sup>22</sup>.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Noruega debe reconsiderar su interpretación de la dimensión extraterritorial del PIDESC. Además, a la luz de las recomendaciones del CDESC, es necesario modificar los marcos jurídicos de los fondos soberanos de Noruega y Suecia, haciendo que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos sean obligatorias. Ambos fondos soberanos deberían excluir inmediatamente a Goldcorp de su cartera de inversiones y, tanto el Comité Ético de Noruega como el de Suecia, deberían recibir los recursos adecuados para cumplir sus mandatos de forma efectiva.

¡Ha llegado la hora de que todos los Estados reconozcan y respeten sus obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos!

17 El informe del Fondo de Pensiones de Suecia puede verse en: [www.ap4.se/etikradet/Etikradet.aspx?id=671](http://www.ap4.se/etikradet/Etikradet.aspx?id=671)

18 HRIA – Guatemala.com. *Evaluación de los derechos humanos en la Mina Marlin de Goldcorp*. Mayo de 2010. [www.hria-guatemala.com/es/docs/Human%20Rights/OCG\\_HRA\\_Mina\\_Marlin.pdf](http://www.hria-guatemala.com/es/docs/Human%20Rights/OCG_HRA_Mina_Marlin.pdf)

19 Basu, N. y Hu, H. *Metales tóxicos y poblaciones indígenas cerca de la Mina Marlin en Guatemala Occidental: Posibles exposiciones e impactos a la salud*. Physicians for Human Rights. Mayo de 2010. [https://s3.amazonaws.com/PHR\\_Reports/guatemala-metales-toxicos.pdf](https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/guatemala-metales-toxicos.pdf)

20 *Ibidem*, nota al pie 18, página 21.

21 El 20 de mayo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de 18 comunidades en Guatemala. La CIDH solicitó al Estado de Guatemala que se suspenda la explotación minera del proyecto Marlin I y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada a la empresa Goldcorp/Montana Exploradora de Guatemala S.A., e implementar medidas efectivas para prevenir la contaminación ambiental, hasta tanto la CIDH adopte una decisión sobre el fondo de la petición asociada a esta solicitud de medidas cautelares. En diciembre de 2011, la CIDH notificó su decisión de modificar estas medidas cautelares y se retiró la solicitud de suspender las operaciones en Marlin. Para obtener más información, ver: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

22 *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya*. 18º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. (A/HRC/18/35/Add.3). 7 de junio de 2011. [http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2011-special-guatemala-a-hrc-18-35-add3\\_sp.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2011-special-guatemala-a-hrc-18-35-add3_sp.pdf)



## 10 AÑOS DE LAS DIRECTRICES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN – UN CAMBIO DE PARADIGMA

La edición de este año del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* da un paso hacia atrás para avanzar, aprovechando la oportunidad del 10° aniversario de la adopción de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación para realizar una evaluación pormenorizada de los avances logrados en nuestra lucha por el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición (DAA). Se han identificado los principales logros, puntos de inflexión y desafíos futuros, así como visiones sobre varios procesos vinculados al DAA a nivel internacional, regional, nacional y local.

A través de esta evaluación, se observa un cambio emergente de paradigma respecto a políticas que repercuten directa o indirectamente en la seguridad alimentaria y la nutrición, puesto que un número creciente de actores, documentos de consenso global y políticas y planes de acción, reconocen que el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición es lo primero. La contribución específica de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación fue que sentaron las bases para un discurso global sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC), haciendo que los países pasaran de un paradigma de caridad a uno basado en derechos humanos.

No obstante, el camino hacia la plena realización del derecho a una alimentación adecuada también está lleno de obstáculos cada vez más evidentes y notorios. Como resultado, el cambio de paradigma no solo está lejos de ser plenamente implementado, sino que también está en riesgo, dado que los intereses económicos y corporativos se oponen sistemáticamente a los esfuerzos para hacer avanzar la coherencia con los derechos humanos y la rendición de cuentas en políticas a nivel nacional, regional y global.

El *Observatorio 2014* presenta las perspectivas de una diversidad de autores, autoras, colaboradores y colaboradoras de todas las regiones del mundo y de movimientos sociales, incluidos los pueblos indígenas, los agricultores y agricultoras a pequeña escala, los y las pastoralistas, las mujeres rurales, así como los defensores y defensoras de derechos humanos, los y las asesores de políticas y los académicos y académicas.

### UNA MIRADA HACIA ATRÁS

A raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y su Plan de Acción, se lograron avances importantes en el entendimiento y la implementación del derecho a una alimentación adecuada mediante dos nuevos instrumentos significativos: la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), adoptada en mayo de 1999, y las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, adoptadas en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO tras dos años de negociaciones.

Desde entonces, la realización del derecho a una alimentación adecuada ha logrado importantes avances en algunos aspectos, aunque puede decirse que sigue siendo el derecho humano más violado en el mundo. La impunidad es consecuencia del fracaso de los sistemas de rendición de cuentas, y aún se aplica a casi todas las violaciones del derecho a una alimentación adecuada.

A petición del antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, en octubre de 2014 el Comité de Seguridad

Alimentaria Mundial (CSA) celebrará una sesión especial con ocasión del décimo aniversario de la adopción de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Como se mencionó anteriormente, este décimo aniversario ofrece un momento oportuno para hacer balance sobre los avances logrados y los retos futuros.

## ELEMENTOS DE AVANCE

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, adoptadas en 2004 como un documento de consenso de los gobiernos sobre la implementación del DAA a nivel nacional, fueron el primer acuerdo intergubernamental sobre cómo implementar derechos humanos económicos, sociales y culturales a nivel nacional.

Las Directrices ayudaron a aumentar la visibilidad y el entendimiento de la alimentación como un derecho humano a nivel global, de las obligaciones que impone a los Estados, del papel que tienen los y las titulares de derechos, y de la necesidad de una visión holística de los sistemas alimentarios sobre la base de la indivisibilidad de los derechos humanos. Teniendo en cuenta que hace 20-30 años pocas personas eran conscientes del derecho a una alimentación adecuada, la situación es hoy drásticamente diferente. Las contribuciones de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO y un número creciente de organizaciones de la sociedad civil y de movimientos sociales, han sido sin duda fundamentales en este avance.

Con la adopción de las Directrices sobre el DAA se inició un proceso global para introducir el derecho a una alimentación adecuada en marcos jurídicos y de políticas nacionales, proceso que sigue en marcha. En esta edición del *Observatorio* se destacan las iniciativas actuales en Zanzíbar, Filipinas y Bélgica. Se han hecho esfuerzos exitosos en muchos países para reclamar el derecho a una alimentación adecuada como un derecho justiciable, como ejemplifican los artículos de Guatemala y Alaska. Han pasado casi cinco años desde la histórica reforma del CSA. Es importante recordar que la implementación de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación fue incluida en la declaración de visión del CSA y reforzada aún más en el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM), cuya tercera versión será aprobada en octubre de 2014.

Lo que es aún más importante, el DAA y otros DESC se han convertido en un pilar de las movilizaciones sociales y de la agenda política de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en sus luchas por la tierra, el territorio, el agua, salarios de subsistencia, la protección social, una nutrición saludable, la igualdad de género, la justicia social, la democracia participativa, la soberanía alimentaria, la agroecología y sistemas alimentarios sostenibles. Los artículos sobre India, Suecia y Colombia ilustran esta tendencia, así como los artículos temáticos sobre las articulaciones de la sociedad civil en las actuales negociaciones globales sobre la inversión agrícola responsable o la seguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas.

En este contexto, ha sido un logro especialmente importante que el movimiento del DAA y el de la soberanía alimentaria vayan de la mano. Esto es algo que no sorprende. Como indica el artículo sobre Alaska, la autodeterminación de los pueblos y la prohibición de privar a las comunidades de sus medios de subsistencia son una parte integral del Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El DAA se ha convertido en un elemento esencial de las alternativas locales, nacionales y mundiales en las que las personas están en el centro de las decisiones sobre la alimentación y la nutrición.

El papel fundamental de los productores y productoras de alimentos a pequeña escala, como los agricultores a pequeña escala, los trabajadores y trabajadoras agroalimentarios, los pescadores y pescadoras artesanales, los y las pastoralistas, los pueblos

indígenas, las personas sin tierra y las mujeres y jóvenes, ha sido reafirmado en muchos documentos de consenso global. Ellos deben estar en el centro de la elaboración de políticas, tanto como los que contribuyen de forma más relevante a la seguridad alimentaria y la nutrición, como los titulares de derechos más afectados por las violaciones de su derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición.

## LOS RETOS FUTUROS

### El desafío de la implementación y la rendición de cuentas

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación son una herramienta práctica para la implementación nacional del DAA. Varios países se han embarcado en la implementación de las Directrices, aunque algunos de ellos solo parcialmente. No obstante, la mayoría no ha dado los pasos necesarios en este sentido. Esto se debe a la falta de voluntad política, o más concretamente, a la acumulación de voluntad política que se opone a la implementación. Es extremadamente difícil avanzar en la implementación sin considerar las relaciones de poder y la prevalencia de la exclusión y discriminación social a todos los niveles de las personas más afectadas por las violaciones del DAA. Por lo tanto, las reformas en aras de una gobernanza inclusiva son fundamentales para el proceso de implementación.

La resistencia y la capacidad de movilización de la sociedad civil han contribuido en gran medida al éxito de la implementación nacional y de la rendición de cuentas, como describen los artículos sobre Malí e India en la edición de este año del *Observatorio*. Por tanto, uno de los retos que tenemos es fortalecer la autonomía de organización de los y las titulares de derechos, en especial de los agricultores campesinos, los pastoralistas, los pescadores artesanales, los sin tierra, los trabajadores agrícolas, los pueblos indígenas, los pobres urbanos, los consumidores, las mujeres y los jóvenes, y apoyarlos en la defensa de sus derechos y en la reclamación de rendición de cuentas, autodeterminación y soberanía alimentaria.

Difícilmente se puede sobrestimar la necesidad de actuar eficazmente respecto a la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Para erradicar el hambre y la malnutrición es fundamental entender plenamente y abordar de forma efectiva los vínculos, por un lado, entre los derechos de las mujeres, las niñas y los niños, incluidos sus derechos sexuales y reproductivos, y por otro lado, el derecho humano a una alimentación adecuada y a la nutrición. Estos vínculos pueden mostrarse claramente analizando dos resultados de violaciones de derechos humanos – los matrimonios infantiles y los embarazos adolescentes, que aún prevalecen en Asia-Pacífico, especialmente en el sur de Asia, pero también en otras partes del mundo.

Respecto a la cuestión relativa a instrumentos internacionales vinculantes frente a voluntarios, es importante examinar siempre de forma crítica con qué tipo de instrumento estamos tratando. Es decir, quién lo redactó y cómo, quién lo usa, cómo y con qué fin. El derecho indicativo puede ser extremadamente influyente e incluso vinculante a nivel nacional, si existe suficiente voluntad y poder político tras él. En contraste, las negociaciones de acuerdos internacionales vinculantes pueden ser extremadamente problemáticas. Por ejemplo, los regímenes comerciales y de inversión pueden obligar a los Estados Parte a enmendar la legislación nacional de conformidad con ellos, a menudo socavando principios democráticos básicos.

Por tanto, los tratados de derechos humanos deben estar en el centro de la regulación obligatoria a nivel nacional e internacional. Mirando al futuro, nuestro principal desafío es la importante tarea de hacer que sean realmente aplicables a todos los niveles. Las iniciativas actuales de leyes marco sobre el derecho a la alimentación en Filipinas y Bélgica van en esta dirección: reforzar la implementación y fortalecer la

rendición de cuentas de las normas internacionales en materia de derechos humanos y de marcos basados en el DAA traducidos en marcos jurídicos, de políticas e institucionales a nivel nacional, tanto en el Sur Global como en el Norte.

Además, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación han servido en muchos países como herramienta de monitoreo para evaluar las políticas públicas. Se han elaborado docenas de informes de la sociedad civil, que en parte han sido publicados en el *Observatorio* en los últimos años. El artículo sobre Colombia muestra la relevancia y los importantes hallazgos de tales esfuerzos de monitoreo basado en derechos humanos a fin de evaluar y fortalecer la implementación y la rendición de cuentas.

### El desafío de la coherencia

Las Directrices sobre el DAA, así como otros documentos de consenso global, como el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM), han reconocido el principio de asegurar la coherencia con el derecho a una alimentación adecuada de todas las políticas a nivel nacional, regional y mundial, que repercuten directa o indirectamente en la seguridad alimentaria y la nutrición, incluido el comercio, la agricultura, la salud, el medio ambiente, los recursos naturales y las políticas económicas y de inversión.

No obstante, hay pruebas abrumadoras de incoherencia entre políticas en muchos ámbitos. Además de la contradicción clásica entre poderosos regímenes comerciales y el régimen relativamente débil de derechos humanos, se han documentado los efectos adversos del acaparamiento y la concentración de tierras, la minería y otras industrias extractivas, como se ilustra en los artículos sobre Malí, Alaska y Suecia. El incumplimiento de las obligaciones extraterritoriales (OET) en materia de derechos humanos es especialmente preocupante en el contexto de las industrias extractivas y de las inversiones de los fondos de pensiones, como indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) en sus observaciones finales sobre Noruega.

En la actualidad hay varias disputas sobre la coherencia con los derechos humanos en las negociaciones del CSA sobre los principios para la inversión agrícola responsable y el Programa de acción para hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas. Otros puntos calientes en el debate sobre la coherencia de las políticas se describen en los artículos sobre el reglamento de semillas de la UE y el proceso de preparación para la segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-2), la cual se celebrará en noviembre de 2014.

La pregunta de verdad es entonces: coherencia en interés de quién, ¿coherencia con los derechos humanos y el interés público, o coherencia con los intereses económicos y privados? Estas cuestiones son muy pertinentes en un momento en que el sector corporativo está entrando en casi todas las esferas de políticas públicas relacionadas con los ámbitos de derechos humanos, salud, alimentación, nutrición y agricultura. El derecho a una alimentación adecuada corre un riesgo real y la coherencia con los derechos humanos y la rendición de cuentas pueden verse más debilitadas por actores que imponen agresivamente sus intereses económicos y financieros, y que cada vez más capturan los espacios públicos en busca de nuevos mercados o que pretenden resolver su problema de aceptación pública buscando obtener legitimidad a través de las Naciones Unidas.

### El desafío hacia sistemas alimentarios sostenibles, holísticos, democráticos y basados en los derechos humanos

En su último informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2014, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación saliente hizo

un llamamiento “para que se rediseñen de forma radical y democrática los sistemas alimentarios del mundo”<sup>1</sup>. En la entrevista concedida al *Observatorio* 2014, explicó los principales elementos de tal rediseño, con vistas a garantizar el derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición:

*Resulta muy complicado realizar reformas con éxito sin que el sistema alimentario rinda más cuentas y sea más democrático en su funcionamiento. Existen muchas limitaciones en los sistemas alimentarios convencionales. En primer lugar, las inversiones están recompensando a las grandes corporaciones del agronegocio y no están apoyando los sistemas alimentarios locales. En segundo lugar, los incentivos económicos están premiando a los productores más eficientes, en lugar de a los que contribuyen a conservar los ecosistemas. En tercer lugar, nuestros gustos y hábitos alimentarios han cambiado hacia alimentos procesados –más convenientes, fáciles de preparar y adaptados a nuestros acelerados estilos de vida, incluso si puede que sean menos saludables. Finalmente, hay actores importantes capaces de bloquear cambios como resultado de la posición dominante que han adquirido en los sistemas alimentarios y políticos. Por ello, la democracia alimentaria es realmente la clave para lograr sistemas alimentarios más sostenibles. La democratización de los sistemas alimentarios es una condición necesaria para lograr cambios.*

El proceso de democratización de la gobernanza global de la alimentación y la nutrición dio un paso importante hacia adelante con la reforma del CSA. El contexto de dicha reforma lo ofrecieron la crisis de los precios de los alimentos de 2008 y el reconocimiento de que los sistemas alimentarios fracasaron a la hora de responder a los derechos de los pueblos, y que en su lugar cumplían con los requisitos de los mercados globales y el interés creciente de los actores financieros en la alimentación, la nutrición y los recursos para la producción de alimentos.

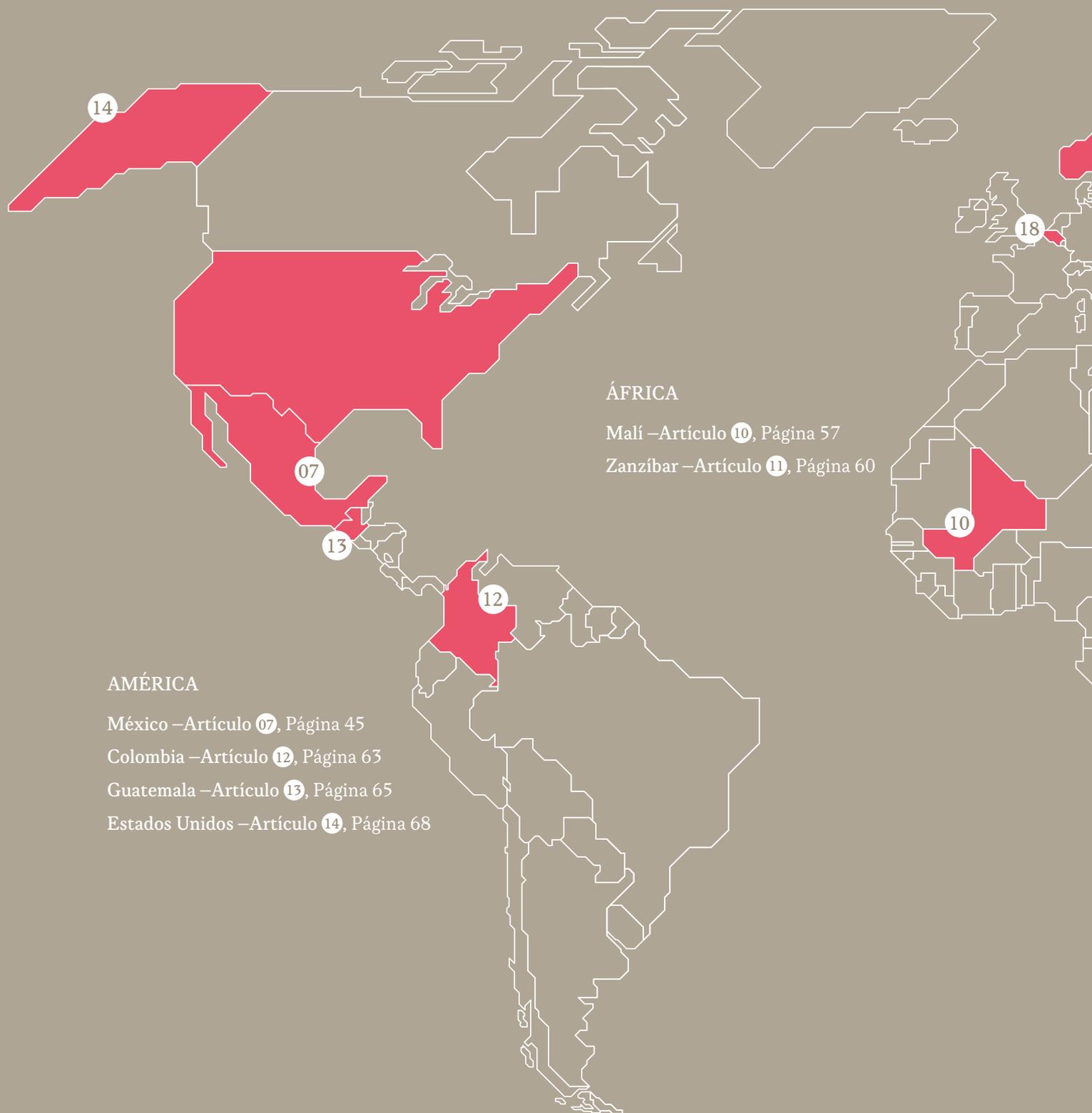
El desafío democrático es asegurar la participación de los agricultores y agricultoras campesinos, los y las pastoralistas, los pescadores y pescadoras artesanales, los trabajadores y trabajadoras agrícolas, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas en todos los procesos de toma de decisiones que afectan directa o indirectamente sus vidas y recursos alimentarios: nada debe ser decidido sin su consentimiento libre, previo e informado, o en el lenguaje de la sociedad civil en el CSA: “nada sobre nosotros sin nosotros”.

Por último, está el desafío de adoptar un enfoque holístico: el derecho a una alimentación adecuada, incluso con más atención al acceso a los recursos para la producción de alimentos y al control de los mismos, ha de estar directamente vinculado con aquellos que luchan por los derechos de los trabajadores y trabajadoras, las personas pobres de zonas urbanas, el bienestar nutricional y los derechos de las generaciones futuras, en el marco de la soberanía alimentaria. El cambio de paradigma se convertirá en una realidad solo con un entendimiento más amplio y holístico, y con una cooperación mucho mayor y fuerte entre los movimientos sociales y los grupos de la sociedad civil.

1 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. *La democracia y la diversidad pueden subsanar sistemas alimentarios rotos*. 10 de marzo de 2014. <http://www.srfood.org/es/la-democracia-y-la-diversidad-pueden-subsanar-sistemas-alimentarios-rotos>



# MAPA DEL MUNDO – COBERTURA GEOGRÁFICA DEL *OBSERVATORIO* 2014



## EUROPA

Bélgica –Artículo 18, Página 80

Suecia –Artículo 19, Página 83; Artículo 20, Página 86

Noruega –Artículo 20, Página 87



## ASIA

India –Artículo 05, Página 37

Artículo 15, Página 71

Filipinas –Artículo 07, Página 44

Artículo 16, Página 74

Franja de Gaza –Artículo 17, Página 77

*“La publicación anual del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición se ha establecido como una contribución muy influyente en los debates que conectan a los diferentes sectores que trabajan en el derecho a la alimentación y en la transición hacia dietas saludables. Al centrarse en cuestiones emergentes, como la democracia alimentaria, el papel del sector privado en las iniciativas de seguridad alimentaria o la implementación de las Directrices del Derecho a la Alimentación, siempre logra ofrecer análisis detallados de algunos de los actores más respetados en el panorama internacional. Esta edición no es una excepción”.*

Olivier De Schutter, antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación (mayo de 2008 – mayo de 2014)

*“Hemos llegado a un punto de inflexión para las y los responsables políticos mundiales en materia alimentaria, los defensores y defensoras de derechos humanos y las personas que aspiran a crear un mundo libre de hambre. Dado su amplio espectro de representación, el Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición tiene un alto grado de legitimidad y competencia para evaluar la situación del derecho a la alimentación y a la nutrición en todo el mundo. Mientras celebramos los logros alcanzados en la última década, es importante tener en cuenta que debemos trabajar más intensamente para hacer realidad el derecho a la alimentación y que así el hambre y la desnutrición dejen de aquejar a la humanidad.”*

Hilal Elver, actual Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación

Puede decirse que el derecho a la alimentación y a la nutrición es el derecho humano más violado en el mundo. Actualmente, este derecho se enfrenta a la emergencia de amenazas crecientes de intereses corporativos y económicos que están ganando cada vez más influencia en los espacios de políticas y tomando el control de los sistemas alimentarios y los recursos naturales en todo el planeta. A la luz de esta alarmante tendencia, la movilización y la resistencia social son ahora más cruciales que nunca.

En el centro de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales implicados en la lucha por el derecho a la alimentación y a la nutrición está la búsqueda de sistemas alimentarios más democráticos y una mayor coherencia y rendición de cuentas en materia de derechos humanos en las políticas a nivel nacional, regional y mundial. Esto requiere la participación de las y los agricultores campesinos, las y los pastoralistas, las pescadoras y los pescadores artesanales, las trabajadoras y los trabajadores agrícolas y urbanos, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas en todos los procesos de toma de decisiones que repercuten en sus vidas y recursos.

El *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2014* analiza procesos políticos clave, incluida la negociación de los principios para la inversión agrícola responsable y la próxima Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-2), y se hace eco de las perspectivas y experiencias de la sociedad civil, el mundo académico y movimientos sociales en la lucha global por el derecho a la alimentación y a la nutrición. Para celebrar el décimo aniversario de las Directrices del Derecho a la Alimentación esta edición del Observatorio pone el foco en este importante instrumento, reflexionando sobre algunos de los logros y obstáculos más importantes en el camino hacia la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición para todas las personas.

Puede obtenerse más información en: [www.rtfn-watch.org/es](http://www.rtfn-watch.org/es)