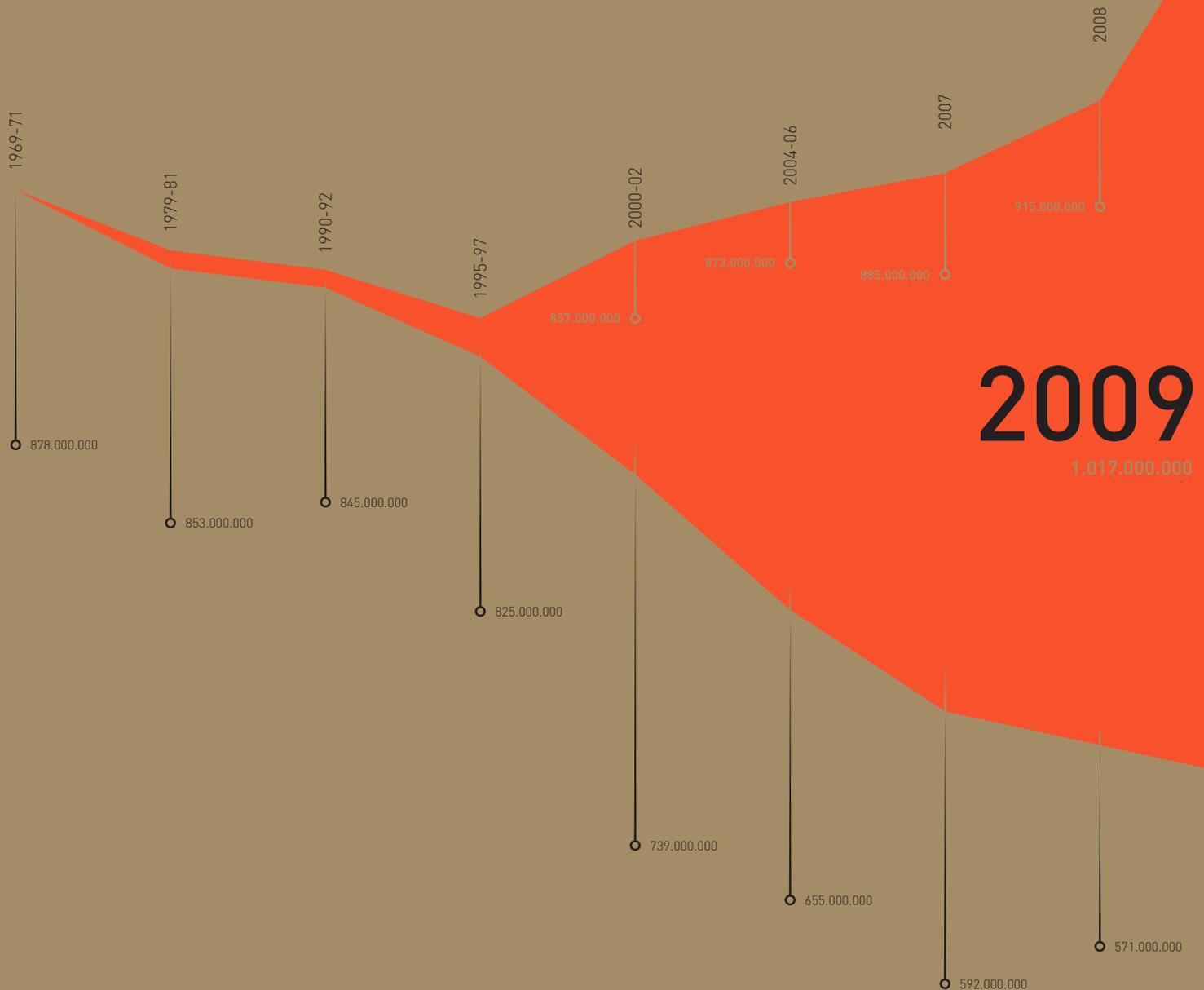


OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

¿QUIÉN CONTROLA LA GOBERNANZA
DEL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL?



PIE DE IMPRENTA

Publicado por

Pan para el Mundo

Stafflenbergstraße 76 | 70184 Stuttgart – Alemania
www.brot-fuer-die-welt.de



ICCO

Joseph Haydnlaan 2a | 3533 AE Utrecht – Países Bajos
www.icco.nl



FIAN Internacional

Willy-Brandt-Platz 5 | 69115 Heidelberg – Alemania
www.fian.org



Miembros del Consorcio para el Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición 2009

La Alianza Mundial pro Lactancia Materna (WABA)

Secretariado: Apartado Postal 1200, 10850 | Penang – Malasia
www.waba.org.my



Movimiento por la Salud de los Pueblos (MSP)

Secretariado Global C/O AHED: 17 Beirut St., Apt. #501 | Heliópolis, El Cairo – Egipto
www.phmovement.org



Coalición Internacional del Hábitat (HIC)

Secretariado General: Santiago Bueras 142, Of.22 | Santiago – Chile
www.hic-net.org



Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT)

Secretariado Internacional: Apartado Postal 21 | 8, rue du Vieux-Billard | CH-1211 Ginebra 8 – Suiza
www.omct.org



DanChurchAid

Nørregade 15 | DK-1165 Copenhagen K – Dinamarca
www.danchurchaid.org



Derechos y Democracia

1001, Blvd de Maisonneuve Est | Montreal (Quebec) – Canadá H2L 4P9
www.dd-rd.ca



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Secretariado: F.R. Moreno 509 - 7ºPiso | Asunción – Paraguay
www.pidhdd.org



Red Africana por el Derecho a la Alimentación

Huguette Akplogan-Dossa C/o Soeurs Unies à l'Œuvre | 02 BP 237 | Cotonou – Benin
hugsenazoo2@yahoo.fr

OCTUBRE 2009

Consejo Editorial y Coordinación del proyecto Flavio Luiz Schieck Valente, FIAN Internacional, valente@fian.org | Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional, wolpold-bosien@fian.org | Maarten Immink, Consultor, maarten.immink@gmail.com | Stephanie Bijlmakers, FIAN Internacional | **Edición** Wilma Strothenke y Anna Fiedler, FIAN Internacional

Traducción Ana-María Suárez Franco, FIAN Internacional | **Control de estilo** Juan Carlos Morales González, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo | **Diseño** Ian Davidson y Carolina Ruiz-León

Impresión Offsetdruck Gerber, Alemania, en papel reciclado

Financiado por

Pan para el Mundo www.brot-fuer-die-welt.de | ICCO www.icco.nl | FIAN Internacional www.fian.org |

Sida Valhallavägen 199 / S-105 25 Stockholm / www.sida.se | Comisión Europea (CE) / Producido con la ayuda económica de la CE. Las opiniones expresadas en el presente documento son las de los autores y no las de la CE.

Las opiniones o puntos de vista aquí publicados provienen directamente de su autor y no representan necesariamente los puntos de vista de los publicadores.

OBSERVATORIO
DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y LA NUTRICIÓN

2009

¿QUIÉN CONTROLA LA GOBERNANZA
DEL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL?

CONTENIDO

LISTA DE ABREVIATURAS	05
------------------------------	----

PREFACIO	07
-----------------	----

INTRODUCCIÓN	08
---------------------	----

PARTE TEMÁTICA:

¿QUIÉN CONTROLA LA GOBERNANZA DEL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL?

01 La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria Mundial: Un Nuevo Rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Olivier De Schutter	11
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

02 Gobernanza de los Sistemas Alimentarios Mundiales Entrevista con David Nabarro y Flavio Valente	16
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

03 Seguimiento al Aumento Crítico en el Precio de los Alimentos Stineke Oenema	21
------------------------------------------------------------------------------------------	----

04 La Crisis Alimentaria Global y el Derecho a la Alimentación Vía Campesina	24
----------------------------------------------------------------------------------------	----

05 La Comercialización de Alimentos para Infantes en el mundo globalizado: ¡es hora de exigir un final! Arun Gupta	27
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

06 Desapareciendo los Campesinos, Desapareciendo la Tierra Joseph Schechla	30
--------------------------------------------------------------------------------------	----

PARTE NACIONAL Y REGIONAL:

MONITOREANDO EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN

07	BENÍN . Estado Actual de la Implementación de Algunas de las Directrices Voluntarias de la FAO	35
08	BRASIL . El Derecho a la Alimentación: Informe Paralelo de la Sociedad Civil Brasileira	39
09	BRASIL . La Criminalización de la Pobreza: Un Informe sobre las Causas Estructurales Económicas, Sociales y Culturales de la Tortura y otras Formas de Violencia	44
10	CAMBOYA . Los Derechos a la Tierra y a la Vivienda: Informe Paralelo 2009	49
11	GUATEMALA . Estrategias para la Realización del Derecho a la Alimentación	53
12	INDIA . ¿La Combustión de la Pobreza? Una Guía para la Observación de Agrocombustibles	56
13	KENIA . Tomando estos Derechos en Serio: Informe Paralelo de las Organizaciones de la Sociedad Civil	60
14	NICARAGUA . El Derecho a la Alimentación y la Lucha contra el Hambre: Un Año del Programa Hambre Cero	63
15	UGANDA . El Derecho a la Alimentación de Campesinos y Campesinas Lecheros y Cultivadores de Maíz: Informe de una Misión Investigadora	67
16	ZAMBIA . El Derecho a la Alimentación de Campesinos y Campesinas Productores de Miel y Leche: Informe de una Misión Investigadora	71
	CONSIDERACIONES FINALES	74

CONTENIDO DEL CD

PARTE TEMÁTICA:

- 01 La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria Mundial: Un Nuevo Rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. *Informe completo (en inglés): Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food, 2nd meeting of the Contact Group to support the Committee on World Food Security (CFS) 22 May 2009*
- 02 Gobernanza de los Sistemas Alimentarios Mundiales
No hay informaciones adicionales
- 03 Seguimiento al Aumento Crítico en el Precio de los Alimentos
Informe completo (en inglés): Follow-up to the Crisis of Soaring Food Prices
- 04 La Crisis Alimentaria Global y el Derecho a la Alimentación
Declaración completa (en inglés): The Global Food Crisis and the Right to Food
- 05 La Comercialización de Alimentos para Infantes en el Mundo Globalizado: ¡Es Hora de Exigir un Final!
Informe completo (en inglés): Commercialising Young Child Feeding in the Globalised World: Time to call for an end!
- 06 Desapareciendo los Campesinos, Desapareciendo la Tierra
Informe completo (en inglés): Disappearing Peasants, Disappearing Land

INFORMACIONES ADICIONALES:

- *Case Study Reflection. Using human rights as Practical Framework for Country-Level Assessment and Programming to end Hunger (en inglés y francés)*
- *Protecting, Promoting and Supporting. Continued Breastfeeding from 6–24 + Months: Issues, Politics, Policies & Action (en inglés)*
- *Food Security from the Start of Life, incluyendo A Prevention Project for Malnutrition in Chiapas, Mexico (en inglés)*

PARTE NACIONAL Y REGIONAL:

- 07 **BENÍN** . *Informe completo (en francés): Droit à l'Alimentation au Benin: Etat des lieux de l'application de quelques directives volontaires de la FAO*
- 08 **BRASIL** . *Informe completo (en inglés y portugués): Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Economicos, Sociais y Culturais pelo Estado Brasileiro*
- 09 **BRASIL** . *Informe completo (en inglés): The Criminalization of Poverty - A Report on the Economic, Social and Cultural Root Causes of Torture and Other Forms of Violence in Brazil*
- 10 **CAMBOYA** . *Informe completo (en inglés): Land and Housing Rights in Cambodia - Parallel Report 2009*
- 11 **GUATEMALA** . *Informe completo (en español): Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2008 – Informe de Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación*
- 12 **INDIA** . *Informe completo (en inglés): Fuelling Poverty? An Agro-Fuel Watch Guideline*
- 13 **KENIA** . *Informe completo (en inglés): Taking these Rights Seriously: Civil Society Organisations' Parallel Report to the Initial State Report of the Republic of Kenya on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
- 14 **NICARAGUA** . *Informe completo (en inglés y español): El Derecho a la Alimentación y la Lucha para Combatir el Hambre en Nicaragua - Un Año del Programa Hambre Cero*
- 15 **UGANDA** . *Informe completo (en inglés): The Right to Food of Milk and Maize Farmers: Report of an Investigative Mission to Uganda*
- 16 **ZAMBIA** . *Informe completo (en inglés): The Right to Food of Milk and Honey Farmers: Report of an Investigative Mission to Zambia*

LISTA DE ABREVIATURAS

AAE	Acuerdos de Asociación Económica	OGM	Organismo Genéticamente Modificado
CAO	Comunidad de África Oriental	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	OMC	Organización Mundial del Comercio
CE	Comisión Europea	OMCT	Organización Mundial contra la Tortura
CFA	Marco Comprensivo de Acción	OMS	Organización Mundial de la Salud
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación	ONG	Organización No Gubernamental
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria	ONU	Organización de las Naciones Unidas
DESC	Derechos Económicos, Sociales, y Culturales	OSC	Organización de la Sociedad Civil
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental	PAE	Programas de Ajuste Estructural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	PGM	Producto Genéticamente Modificado
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	PIB	Producto Interno Bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional	PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
GPAFNS	Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional	PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
HLPE	Panel de Expertos de Alto Nivel de la ONU	PMA	Programa Mundial de Alimentos
HLTF	Equipo de Trabajo de Alto Nivel de la ONU	PRSP	Documento estratégico para la reducción de la pobreza
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria	RUF	Alimentos Listos para el Consumo
IIED	Instituto Internacional para el Medioambiente y el Desarrollo	RUTF	Alimentación Terapéutica Lista para el Consumo
IAASTD	Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola	SAM	Malnutrición Aguda Severa
MSF	Médicos Sin Fronteras	SCN	Comité Permanente sobre Nutrición de la ONU
NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo de África	UE	Unión Europea
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	UNCTAD	Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU
OCB	Organizaciones Comunitarias de Base	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PREFACIO

El monitoreo cercano y continuo de las políticas gubernamentales e intergubernamentales y de la conducta pública con respecto a la realización del Derecho a la Alimentación, es una herramienta esencial para mantener responsables a los gobiernos y a la comunidad internacional. Las decisiones políticas globales y nacionales que no tienen en cuenta las obligaciones de derechos humanos de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales, son una de las principales razones por las cuales el hambre en el mundo no solo persiste, sino que sigue aumentando. La presión pública puede ser un instrumento poderoso para mantener responsables a los gobiernos y a los organismos intergubernamentales por sus políticas y programas, y para evaluar el grado en el cual los Estados están cumpliendo con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho humano de cada persona a una alimentación adecuada. Para ser efectiva, la presión pública debe basarse en evidencias. De ahí se deriva la importancia de las herramientas de monitoreo, tales como este OBSERVATORIO, para difundir información relevante entre las personas interesadas.

Los grupos de derechos humanos, así como otros grupos de abogacía, actúan como “perros guardianes” para monitorear las políticas estatales e intergubernamentales en el contexto de sus obligaciones en torno a la realización del Derecho a la Alimentación. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General 12 – que se refiere al mismo-, y las “Directrices Voluntarias en apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, proveen criterios detallados en los cuales basar el monitoreo de la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de las obligaciones estatales. Un mecanismo de monitoreo apropiado debería contribuir a la evaluación del progreso en la implementación del Derecho a la Alimentación y a la detección de violaciones o situaciones que eleven el riesgo de vulneración del mismo. Actualmente no hay una publicación internacional de aparición regular y periódica que monitoree la alimentación como un derecho humano, que siga la pista a los patrones de violación, o que investigue sus impactos. El Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición, en su condición de publicación anual, intenta llenar este vacío.

La meta del OBSERVATORIO, al asumir una investigación internacional y el monitoreo de las acciones y omisiones de los Estados relacionadas con la realización del Derecho a la Alimentación, es doble: por una parte, incide sobre quienes hacen las políticas en los niveles nacional e internacional para que tomen en cuenta el Derecho a la Alimentación y, por la otra, provee una compilación sistemática de las mejores prácticas para la realización del Derecho a la Alimentación, mientras documenta las violaciones que han tenido lugar. Se pretende que el OBSERVATORIO provea una plataforma para los expertos de derechos humanos, los activistas de la sociedad civil, los movimientos sociales, los medios de comunicación, y los académicos, que permita intercambiar experiencias en orden a aprender de los demás la forma de trabajar en el tema del Derecho a la Alimentación en diversos escenarios, y adelantar actividades de incidencia, cabildeo y abogacía en pro de este derecho.

Los socios responsables del OBSERVATORIO del Derecho a la Alimentación y la Nutrición impulsamos un proceso abierto y colectivo. Nos gustaría invitar a participar a todas las organizaciones, grupos e individuos interesados. Para mayor información sobre cómo contribuir al OBSERVATORIO en el futuro, por favor contactar al equipo editorial en el Secretariado Internacional de FIAN. Nuestra esperanza es que este número del OBSERVATORIO los inspire y motive a compartir la lucha por la plena realización del Derecho a la Alimentación, o de ser posible, a renovar sus esfuerzos en este sentido.

Cordialmente,

Michael Windfuhr

*Director de Derechos Humanos
Pan para el Mundo*

Stineke Oenema

Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Irio Luiz Conti

*Presidente
FIAN International*

INTRODUCCIÓN

A finales del 2007 y comienzos del 2008, un aumento impresionante en el número de hambrientos, especialmente en los sectores urbanos, causado por el incremento agudo en los precios de los alimentos básicos, generó que el tema del hambre apareciera en los titulares en la mayoría de los más importantes medios de comunicación y en otros canales de información. Se prestó una especial atención a las revueltas causadas por la falta de los alimentos en más de 30 países, que demostraron la inestabilidad política. La capacidad de los mercados internacionales alrededor del mundo para garantizar el acceso a la alimentación a precios adecuados, fue cuestionada. Con la llegada de la crisis financiera global, a mediados del 2008, la crisis mundial alimentaria se dejó de lado, tanto en la agenda política internacional, como en las agendas nacionales. Trillones de dólares fueron destinados para salvar los bancos, las compañías aseguradoras, y las corporaciones multinacionales en bancarota. No obstante, actualmente sólo se ha adjudicado entre un 10% y un 15% de los 20.000 millones de dólares prometidos en Roma, en junio del 2008, en la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en Apoyo a la Agricultura Minifundista en los Países en Vías de Desarrollo. La mayoría de los fondos otorgados se destinaron a la asistencia alimentaria.

A pesar las cifras record en la cosecha mundial de granos, el número de personas desnutridas en el mundo ha alcanzado en el 2009 la cifra histórica de 1.020 millones de personas, cerca de 100 millones más que en el 2008. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales dolorosamente están lejos de realizar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas hambrientas en los países en vías de desarrollo. Es claro que la gobernanza global del Sistema Alimentario Mundial requiere de una renovación con el fin de mitigar efectivamente el hambre.

Como parte de los esfuerzos para superar la así denominada crisis alimentaria mundial, han comenzado diversas iniciativas hacia el mejoramiento de la gobernanza del Sistema Alimentario Mundial. El Secretario General de las Naciones Unidas instituyó el Equipo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Global, para promover una mejor coordinación entre las agencias de la ONU y los organismos del Bretton Woods, en sus acciones hacia la reducción del hambre. El G8 propuso el establecimiento de una Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (GPAFNS, por sus siglas en inglés), involucrando las partes interesadas relevantes, incluyendo al sector privado, con el propósito de mejorar el envío de fondos a los países más afectados. Más recientemente, un grupo de gobiernos más amplio, bajo el liderazgo del G77, ha comenzado un proceso hacia la revitalización y ampliación del Comité de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Ahora los ojos están puestos en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y en la Cumbre Mundial de la Alimentación, que tendrá lugar en Roma a finales de este año. La intención es transformar el CSA en un organismo global encargado de facilitar la coordinación de la acción gubernamental e intergubernamental por la seguridad alimentaria en los niveles nacional e internacional. Esperamos que la Cumbre conduzca a una mayor coherencia en la gobernanza del Sistema Alimentario Mundial, mediante el mejoramiento de los aspectos políticos y estructurales del sistema agrícola internacional.

Muchas preguntas quedan planteadas: ¿en qué medida se incorporará el Derecho a la Alimentación en los nuevos mecanismos de gobernanza?, ¿qué tanta participación de los representantes de los más afectados por el hambre y la malnutrición será garantizada en los mecanismos revisados de gobernanza?, ¿qué tanta prioridad se dará a las políticas dirigidas a favorecer a las personas más afectadas de manera que sean incluidas efectiva y sosteniblemente en el proceso productivo, por ejemplo mediante el apoyo a los agricultores minifundistas?, ¿aceptarán los gobiernos la responsabilidad de establecer una estrategia global contra el hambre con puntos de referencia claros, metas, términos de tiempo y destinación de recursos?, ¿instituirán los gobiernos mecanismos de monitoreo que resulten en una mejor rendición de cuentas y mayor responsabilidad en los niveles nacional e internacional?

Con la intención de proveer insumos al debate global, este número del OBSERVATORIO del Derecho a la Alimentación y la Nutrición se enfoca en la siguiente cuestión: ¿quién gobierna el Sistema Alimentario Mundial?

Los artículos escritos en las áreas de alimentación, nutrición y agricultura, así como la transcripción de una entrevista, se enfocan en esta pregunta proporcionando visiones conceptuales sobre los diversos aspectos relevantes relacionados con el tema, y discutiendo las razones por las cuales el Sistema Alimentario Mundial actualmente existente ha probado no ser exitoso en la erradicación del hambre y la malnutrición severa. Un tema central es en qué medida alguno de estos procesos debería ser impulsado en el marco de la promoción de la realización del Derecho a la Alimentación adecuada. La sociedad civil, los movimientos sociales y el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, presentan propuestas concretas sobre la manera cómo el nuevo sistema de gobernanza puede ser modelado dentro del marco del Derecho a la Alimentación. Dentro de las causas estructurales del hambre se encuentra la apropiación de tierras cultivables para diferentes propósitos de “desarrollo” y para la producción expandida de alimentos industrializados, que en teoría pretenden la reducción de la malnutrición, pero que en la práctica llevan a más hambre. Se han identificado los roles potenciales que pueden jugar el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el mejoramiento de la gobernanza para la Seguridad Alimentaria. Los artículos incorporados en la primera sección también proporcionan una visión sobre la forma como las organizaciones de la sociedad civil, los expertos en derechos humanos, las instituciones académicas y los individuos, pueden usar el OBSERVATORIO como una herramienta de cabildeo y abogacía para el Derecho a la Alimentación Adecuada.

La segunda parte de este número del OBSERVATORIO contiene resúmenes de informes nacionales y regionales que monitorean el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Benín, Brasil, Camboya, Guatemala, India, Kenia, Nicaragua, Uganda y Zambia. Por último, se ha incluido una nueva sección de consideraciones finales, para presentar las conclusiones de los artículos y proveer información sobre los desarrollos recientes relacionados con el tema central. El CD adjunto contiene el contenido completo de los informes, así como otras informaciones adicionales.

Flavio Valente
Secretario General
FIAN Internacional

PARTE TEMÁTICA:
¿QUIÉN CONTROLA
LA GOBERNANZA
DEL SISTEMA ALIMENTARIO
MUNDIAL?

LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: UN NUEVO ROL PARA EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL¹

Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación

¹ El Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación ha presentado varios informes y declaraciones relacionados con el tema de este artículo, entre otros "Construyendo Resiliencia: un marco de derechos humanos para la alimentación y seguridad alimentaria mundial" (Informe al Consejo de Derechos Humanos, Septiembre 2008); "Tomando en Serio el Derecho a la Alimentación" (declaración posterior a la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para todos en Madrid, 26-27 de enero del 2009); y "Misión a la Organización Mundial del Comercio" (Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, Marzo 2009). Para el informe completo en inglés: Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food, 2nd meeting of the Contact Group to support the Committee on World Food Security (CFS) 22 May 2009, Rome, por favor consulte el CD adjunto o visite <http://www.srfood.org/index.php/en/documents-issued/other-documents-issued>. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Resumen

Este artículo presenta una corta evaluación de las razones de nuestras fallas en la erradicación del hambre y la malnutrición severa. Es posible identificar cinco razones para este fracaso: (i) la falta de una visión más holística acerca de las causas de la inseguridad alimentaria, más allá del incremento de la productividad agrícola, (ii) las fallas de la gobernanza global en la superación de la fragmentación de esfuerzos existentes, (iii) la comprensión incompleta sobre la manera de trabajar en ciertas áreas que tienen un impacto en el logro de la seguridad alimentaria para todos, (iv) la falta de seguimiento de los compromisos adquiridos, debido a la ausencia de rendición de cuentas, y (v) la insuficiencia de las estrategias nacionales para la realización del Derecho a la Alimentación a nivel nacional.

Para implementar la gobernanza global de la seguridad alimentaria mundial se proponen tres funciones centrales del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA): coordinación, aprendizaje y monitoreo del progreso. El CSA debería transformarse en una plataforma en la cual los gobiernos, las agencias internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, puedan argumentar conjuntamente sobre lo que consideran debería hacerse, y mejorar la responsabilidad tanto de la comunidad internacional como de los gobiernos nacionales. El CSA debería monitorear objetivos según tiempos y directrices específicas, que deberían revisarse en intervalos regulares de tiempo estableciendo metas claras para la acción, y seguir el progreso logrado en los niveles nacional e internacional.

Introducción

Sabemos qué contribuye al hambre y la desnutrición: la distribución inequitativa del ingreso; los esquemas inadecuados de protección social; la débil protección de los trabajadores agrícolas; la discriminación basada en el género, las condiciones étnicas y en otros factores; el incremento de los sistemas duales de producción agrícola, bajo los cuales los campesinos a pequeña escala tienen dificultades para sobrevivir de la agricultura; la pobre conexión con los mercados; los altos precios de los insumos; los sistemas inseguros de tenencia de la tierra y el inequitativo acceso a los recursos. Adicionalmente hay una lista de factores que contribuyen a gran escala: la falta de una regulación adecuada de la cadena alimenticia, los sistemas inequitativos de comercio internacional, los mercados no regulados que no garantizan precios remunerativos, las inversiones agrícolas dirigidas insuficiente o inadecuadamente y la especulación en los mercados a futuro de insumos agrícolas. Estas causas reflejan la ausencia de reconocimiento del Derecho a la Alimentación y la necesidad de mecanismos apropiados para asegurar que éste se cumpla.

Resulta razonable sugerir que ahora se entienden mejor estas diversas causas y que sabemos en gran medida cómo manejar estos obstáculos para lograr la realización del Derecho a la Alimentación, aún cuando hasta ahora hemos fallado colectivamente en el logro de un progreso significativo en su superación. Ahora necesitamos entender qué se ha hecho mal y qué se debe hacer para cambiar esta situación.

Entendiendo la Situación Actual de la Gobernanza

Nuestra falla en la toma de acciones decisivas destinadas a la erradicación del hambre y de la malnutrición extrema se debe a la combinación de cinco factores. *Primero*, mientras el hambre se genera por un gran número de causas, muchos esfuerzos se han enfocado exclusivamente en la producción de alimentos suficientes para alimentar al mundo poniendo muy poca atención a la economía política del hambre, particularmente a las cuestiones de acceso y equidad, los efectos de la marginalización y el desempoderamiento de determinados grupos de la población, así como los desbalances en el sistema alimentario. Ahora nosotros entendemos el hambre y la malnutrición de una manera mucho más holística y vemos cómo la lucha contra esta requiere de la acción colectiva también en áreas diferentes a la agricultura, el desarrollo rural y la ayuda alimentaria.

Segundo, la gobernanza global de la seguridad alimentaria mundial está fragmentada. Varias agencias de la ONU (incluyendo la OIT, el Banco Mundial y el FMI) proveen a los países guías para las políticas públicas sobre varios de los temas citados anteriormente, mientras la Organización Mundial del Comercio (OMC) ofrece asesoría técnica en varios temas sobre negociaciones comerciales multilaterales. Esto frecuentemente resulta en asesorías a los países que son conflictivas entre sí, en la medida en que cada agencia tiende a concentrarse en su área de especialización sin una asesoría coordinada sobre políticas que permita manejar los temas de una manera comprensiva. Se necesita urgentemente mejorar la coordinación entre estas agencias, y es necesario que sus esfuerzos se canalicen hacia el objetivo universal de combatir el hambre y la desnutrición severa. Igualmente importante es la ampliación de la legitimidad y el sentido de apropiación de sus recomendaciones sobre políticas, mediante el establecimiento de fuertes alianzas con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Las agencias internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, tienen que actuar conjuntamente para mejorar la consistencia de sus esfuerzos en la lucha contra el hambre, y así poner fin al comportamiento no cooperativo.

Tercero, aún no hay consenso sobre una serie de temas que se deben re-direccionar. Por ejemplo, sabemos que la negligencia en relación con la agricultura en las políticas públicas y la cooperación para el desarrollo durante el período 1980-2007 fue un error. Las formas de desarrollo agrícola favorecieron muy frecuentemente los cultivos a gran escala, sin beneficiar significativamente a los propietarios de menor escala. Sabemos que las redes de seguridad social deben ser mejoradas y considerablemente expandidas, y entendemos mucho mejor cómo manejar la ayuda alimentaria con el fin de maximizar su contribución a la seguridad alimentaria mientras se evitan sus potenciales efectos negativos. Ahora conocemos la contribución que una rendición de cuentas mejorada puede hacer a la seguridad alimentaria y nutricional, mediante el reconocimiento del Derecho a la Alimentación y la adopción de estrategias nacionales para la realización del mismo. Estamos aprendiendo de los errores del pasado, lo que ha conducido a que se abandonen o se corrijan las políticas mal concebidas.

No obstante, otras causas potenciales del hambre y de la malnutrición continúan sin respuesta, o no son manejadas como tales. Por ejemplo, aún existe controversia sobre la relación entre la producción de agrocombustibles y la seguridad alimentaria. El impacto de diversos modelos de desarrollo agrícola sobre el Derecho a la Alimentación también permanece como un tema intensamente debatido, así como la forma en que deben ser manejados a escala global el comercio internacional y las reservas de alimentos. Hasta ahora no se ha hecho un esfuerzo internacional sistemático por considerar qué se debería hacer ahora, para asegurar a largo plazo la sostenibilidad del suministro de alimentos y para prevenir la degradación de los recursos naturales. En relación con estos y con otros asuntos, debemos aprender, mejorar nuestra habilidad para aprender, y aprender más rápidamente.

Cuarto, la voluntad política ha sido insuficiente para remover las causas estructurales del hambre. Los compromisos siguen siendo muy vagos, sin que ningún gobierno o institución asuma la responsabilidad por determinadas acciones. A excepción de informar sobre el número de hambrientos, no se organiza el seguimiento a nivel internacional.² Esta situación frecuentemente se agrava debido a la imperfecta coordinación en el seno del sector gubernamental y la falta de liderazgos fuertes de los niveles más altos de gobierno. Es necesario mejorar en las políticas los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobiernos, estableciendo objetivos claros y metas ligadas a términos específicos, así como el monitoreo regular del progreso alcanzado.

Quinto, las estrategias nacionales sobre el Derecho a la Alimentación continúan siendo insuficientes en gran medida. Sólo algunos gobiernos han establecido mecanismos de rendición de cuentas para proteger el Derecho a la Alimentación. Los campesinos a pequeña escala son en general y frecuentemente marginalizados por las políticas públicas tanto como resultado del desempoderamiento político, como de las presunciones equivocadas de los decisores políticos según las cuales la agricultura a pequeña escala es menos productiva que los cultivos a gran escala. Más que en el fortalecimiento del sector agrícola y las cadenas locales de alimentos, muchos gobiernos han centrado sus esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria en la importación de alimentos a bajo precio, provenientes de los mercados internacionales, pagando con ingresos adquiridos mediante la exportación de insumos de materia prima hacia el exterior. Los trabajadores agrícolas están insuficientemente protegidos, particularmente en relación con su derecho a un salario que

2 La información bianual del CSA, sobre la implementación del Plan de Acción bajo el Compromiso Séptimo (Objetivo 7.3), en particular, de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), ha carecido de la requerida efectividad. Esto se puede atribuir primeramente al hecho de que a los gobiernos no se les ha pedido establecer objetivos específicos a ser logrados dentro de determinados períodos de tiempo, y segundo, a la inhabilidad del CSA para dar seguimiento a los informes presentados.

les permita vivir dignamente, a su derecho a negociar colectivamente, y sus derechos a la salud y la seguridad en el trabajo. Sólo algunos pocos gobiernos han establecido esquemas de protección social que funcionen bien, protegiendo a los más vulnerables de los aumentos en los precios de los alimentos. Es necesario crear más incentivos para asegurar que se establezcan a nivel nacional estrategias participativas, las cuales aseguren el progreso rápido hacia la realización del Derecho a la Alimentación, y que enfoquen sus esfuerzos en los más vulnerables (agricultores a pequeña escala, trabajadores sin tierra, y los pobres urbanos).

El Rol de Gobernanza del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA)

Para combatir el hambre y la malnutrición mediante una mejor gobernanza global, un CSA renovado debería tener como objetivo fundamental la superación de los obstáculos mencionados anteriormente, asumiendo tres funciones principales: coordinación, aprendizaje y monitoreo. Estos, a su vez, se traducen en las cinco siguientes consideraciones operacionales.

a. Una plataforma para la coordinación entre las agencias internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. El CSA debería constituir una plataforma a través de la cual todas las agencias de Naciones Unidas relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional y para el Derecho a la Alimentación, incluyendo la OIT, el Banco Mundial, el FMI y la OMC, deberían canalizar sus acciones con la meta de mejorar la consistencia y la coherencia de sus recomendaciones en materia de políticas públicas. Por supuesto se debe tener en cuenta que no todas las agencias de la ONU, de acuerdo con sus mandatos, tienen que combatir el hambre y la malnutrición y, por lo tanto, no todas persiguen esta meta como un objetivo principal. Sin embargo, la inclusión de los objetivos de reducción del hambre y la malnutrición en el CSA aseguraría que los esfuerzos de la comunidad internacional, como un todo, fueran consistentes con dichos objetivos. Esto serviría para alentar a las agencias a tener plena cuenta del impacto en la seguridad alimentaria, la nutrición y el Derecho a la Alimentación, en la forma como ellas cumplen con sus mandatos.

Segundo, los Estados deberían estar representados por funcionarios de alto nivel (incluyendo una reunión anual a nivel ministerial), preferiblemente por un delegado enviado por un equipo de trabajo inter-departamental establecido a nivel nacional para la erradicación del hambre y la malnutrición severa³. Tercero, la legitimación del CSA, así como su habilidad para actuar efectivamente, sería ampliada aún más, asegurando la adecuada representación de la sociedad civil de acuerdo con los “Principios de Compromiso Social⁴” con sectores de la sociedad civil en los foros de política global listados en el parágrafo 22 del CSA: 2008/6⁵. Para asegurar la plena representación de los diversos sectores, el CSA debería constituirse en una estructura tripartita (gobiernos, agencias internacionales, sociedad civil, organizaciones campesinas, y agencias de derechos humanos). A pesar de que existen diversas visiones con respecto al estatus de los diversos sectores en el seno del CSA (¿quién debería tener estatus de observador y quién derecho a voto?), se debería considerar cuidadosamente que los actores involucrados en el CSA pueden contribuir por varias vías al trabajo del Comité, independientemente de su estatus.

b. Estableciendo metas y ofreciendo directrices para estimular la acción. La labor principal del CSA debería ser el monitoreo del progreso hacia el logro de metas, ligadas a términos específicos de tiempo, para la erradicación del hambre o de otras formas severas de malnutrición. El CSA podría adoptar un conjunto de directrices por periodos de tiempo regulares (ej. cada cuatro años). Estas directrices describirían lo que se requiere hacer a corto, mediano y largo plazo, tanto por la comunidad internacional, como por los gobiernos nacionales. Las directrices podrían identificar áreas en las cuales se requiere cooperación internacional, para apoyar los esfuerzos nacionales en pro de la erradicación del hambre y la malnutrición.⁶ Las directrices del CSA serían revisadas regularmente con base en los éxitos y los fracasos de las políticas nacionales e internacionales. Por tanto el CSA debería cumplir con una función esencial de aprendizaje colectivo.

Parece particularmente importante que esas directrices del CSA se refieran a todo el espectro de obstáculos para la realización del derecho humano a la Alimentación adecuada, tales como el cambio climático y la necesidad de moverse urgentemente hacia formas más sostenibles de producción de alimentos, trabajo y redes de seguridad social, derechos de los trabajadores agrícolas, educación, políticas de tierra, gobernanza de la cadena alimentaria, comercio local, regional e internacional, y ayuda alimentaria. Se debería dar atención especial a las dimensiones nutricionales y a las necesidades de los niños, así como a las mujeres embarazadas y lactantes en particular.

3 El Grupo Interministerial por la Seguridad Alimentaria (GISA) en Francia, o en Brasil el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (CONSEA), son ejemplos de tales instituciones que aseguran una coordinación interdepartamental de las acciones a nivel nacional.

4 Traducción de la intérprete, el término original en inglés es « principles of engagement »

5 ‘...se requiere dar especial atención a la promoción de la participación de las “organizaciones populares” que representan los sectores de la población más dramática y directamente afectados por las políticas y programas de la FAO en las regiones en desarrollo, como los agricultores a pequeña escala, pescadores, pueblos indígenas, pastores, mujeres campesinas, pobres urbanos y otros. Estos son los sectores que tienen las mayores dificultades en hacer oír sus voces en el foro de la política global’

6 El Marco Comprehensivo para la Acción adoptado por el Equipo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Global es un primer intento en esta dirección. Este representa una forma interesante de mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos nacionales y de movilizar acciones y recursos, estableciendo objetivos prácticos, claros marcos de tiempo y puntos de referencia a ser logrados, y definir indicadores vinculados con cada uno de los objetivos.

Se podría establecer un vínculo entre el CSA y el Comité Permanente de Naciones Unidas sobre Nutrición (CPN), en orden a asegurar que el CSA pueda beneficiarse de la mejor experticia científica relacionada con la nutrición. El género y la atención a los grupos vulnerables deberían ser manejados como temas transversales. Las Directrices Voluntarias de la FAO del 2004 en apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación en el Marco de la seguridad Alimentaria Nacional, deberían ser el punto de partida para la elaboración de las directrices del CSA (ver abajo 6.) Las directrices del CFS deberían servir para identificar objetivos prácticos a ser alcanzados en plazos de tiempo determinados, y deberían adoptar indicadores vinculados con cada uno de dichos objetivos.

c. *Monitoreo de la implementación de las directrices.* Es crucial que las directrices del CSA sean seguidas por acciones concretas mediante un proceso de cuatro pasos, que cubran un ciclo de cuatro años:

1. *Adopción de directrices por el CSA*, basadas en una evaluación conjunta sobre las acciones que se deben tomar en orden a erradicar el hambre y la malnutrición severa;
2. *Adopción por parte de los gobiernos y las agencias internacionales de una serie de objetivos a ser alcanzados.* Estos objetivos deberían ser tanto ambiciosos como realistas dentro del término de tiempo establecido; cada gobierno y cada agencia deberían comunicar al CSA los objetivos establecidos a nivel nacional o por la respectiva agencia;
3. *Información de los gobiernos y las agencias internacionales al CSA y examen por parte del CSA*, en un proceso interactivo, del progreso alcanzado hacia el cumplimiento de los objetivos o metas anunciados. Estos reportes deben dar lugar a recomendaciones dirigidas a los Estados y agencias correspondientes, incluyendo recomendaciones para mejorar los niveles de asistencia y cooperación internacional;
4. *Revisión de las directrices del CSA* sobre la base de una evaluación de los obstáculos a que se enfrentan los Estados y las agencias internacionales en el logro de los objetivos establecidos.

Algunas pocas reacciones a esta propuesta inicial sobre la reforma del CSA se refieren a la necesidad de integrar los esfuerzos regionales realizados hacia la erradicación del hambre o la malnutrición, por ejemplo la Nueva Asociación para el Desarrollo de África NEPAD (por sus siglas en inglés ⁷) y los bancos regionales de desarrollo. La solución más adecuada podría ser considerar que esta dimensión se reflejara en los informes nacionales presentados por los Estados, con toda la información relevante relativa a la contribución de los procesos regionales para el logro de los objetivos que ellos mismos se han propuesto.

7 Nota de la Traductora

d. *El Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición.* El Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante "el Panel") debería tener como primera labor el apoyo al CSA en el cumplimiento de su rol. Este proporcionaría la experticia científica requerida para el análisis de los informes presentados por los Estados y las Agencias Internacionales, y contribuirían a desarrollar periódicamente las directrices. En la medida en que las directrices del CSA no sólo se referirían a la producción agrícola, sino también a temas tales como desarrollo, equidad de género, nutrición, educación, comercio e inversiones, y protección social; la composición del Panel debería ser multidisciplinaria: agrónomos, ecónomos agrícolas y de desarrollo, nutricionistas y especialistas en derechos humanos. En cuanto a la producción agrícola, y la relación entre la producción agrícola y la sostenibilidad ambiental y social, una prioridad del Panel debería ser apoyar a los Estados y las Agencias Internacionales a traducir, en directrices concretas, la información presentada por la Evaluación Internacional de Ciencia Agrícola y Tecnología para el Desarrollo (IAASTD, por sus siglas en inglés).

e. *El rol del Derecho a la Alimentación.* El Derecho a la Alimentación adecuada debería jugar un rol importante en este CSA renovado. Primero, en la adopción de las directrices del CSA, el objetivo último debería ser la realización plena del Derecho a la Alimentación, considerado en sus diversas dimensiones. Segundo, en la medida en que ahora hay un gran consenso acerca de la necesidad de basarse en el Derecho a la Alimentación como base de la rendición de cuentas, parece claro que, como parte del proceso de informes propuesto, los Estados informarían sobre la implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO para la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación. Esto a su vez serviría como una guía sobre la composición tanto del CSA como de “El Panel”: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos podría contribuir útilmente con el CSA y por tanto debería ser un miembro, especialmente si otras agencias de Naciones Unidas también cuentan con esta calidad. Esto significa que en El Panel también se deberían incluir especialistas de derechos humanos. Podría lograrse un vínculo con los organismos existentes de monitoreo a los derechos humanos (el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación) mediante la representación de estos organismos en El Panel.

Las anteriores propuestas se han hecho con un espíritu constructivo, con una mirada hacia la contribución en el debate sobre la reforma del CSA y no como una imposición. No obstante, también están guiadas por la convicción de que no podemos dejar pasar la oportunidad de reconstruir la gobernanza del sistema alimentario. Si no se hace algo decisivo, el número de hambrientos seguirá creciendo. Nosotros podemos cambiar esto en la medida en que escojamos el camino correcto. Si nos equivocamos, deberemos compartir la responsabilidad por la permanencia de una situación inaceptable.

GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS MUNDIALES

Una Tele-Discusión con David Nabarro y Flavio Valente

02

Introducción

El 28 de Mayo del 2009 se sostuvo una tele-conferencia para discutir determinados temas relacionados con la gobernanza de los sistemas alimentarios mundiales. Los entrevistados fueron David Nabarro, Coordinador del Equipo de Trabajo de Alto Nivel de la ONU sobre la Crisis Global de la Seguridad Alimentaria y Flavio Valente, Secretario General de FIAN Internacional. La discusión fue moderada por Michael Windfuhr de Pan para el Mundo⁸.

8 La entrevista fue editada para publicación por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Pregunta: *Bajo una perspectiva del Derecho Humano a la Alimentación, ¿cuáles son las causas principales de la reciente crisis alimentaria mundial?*

Nabarro: Durante la reciente crisis alimentaria confluó un conjunto particular de circunstancias que exacerbaron una crisis alimentaria ya existente desde hace mucho tiempo. Fundamentalmente los ingresos de las personas y los bienes se encuentran muy inequitativamente distribuidos. Cerca de mil millones de personas carecen de los recursos necesarios para asegurar el acceso adecuado a alimentos para el consumo propio y de sus familias. Cuando se ven expuestos a situaciones que afectan el precio o la disponibilidad de los alimentos, ellos son incapaces de realizar su Derecho a la Alimentación, y durante el proceso son vulnerables a enfermedades, daños mentales y físicos a largo plazo. Más allá, están incapacitados para trabajar con su pleno potencial. El mundo es incapaz de suministrar los niveles adecuados de protección social necesarios para que las personas realicen su Derecho a la Alimentación. El Programa Mundial de Alimentación (PMA) y muchos programas gubernamentales y no gubernamentales responden a situaciones de hambre extrema, pero manejan el problema después de que este ya ha aparecido. Colocar a los agricultores y agricultoras a pequeña escala y a sus comunidades en el centro de la planeación agrícola, resultaría en sistemas de seguridad alimentaria que estarían en línea con los intereses de la gente, teniendo en plena cuenta la diversidad en las condiciones locales. Esta podría ser la clave para la creación de sistemas alimentarios que le permitan a la gente realizar su Derecho a la Alimentación.

Valente: Estoy de acuerdo con el análisis de David. Me gustaría resaltar que los Estados se encuentran obligados bajo los tratados de derechos humanos. Uno se puede preguntar por qué no ha mejorado la situación: en 1974 había cerca de 950 millones de personas hambrientas en el mundo. Hoy las cifras oscilan en mil millones. Las decisiones de los gobiernos durante este período han sido inadecuadas, tanto a nivel nacional como internacional. Las políticas nacionales e internacionales, en vez de mejorar la situación han agravado las inequidades. Esta es una de las razones principales para esta crisis de larga duración. Las decisiones de política no se han basado en los principios de derechos humanos. Por ejemplo, los ajustes estructurales que impusieron condiciones a los países pequeños y pobres ahora los han hecho mucho más vulnerables a los incrementos de precios y han resultado en un apoyo nacional reducido a los sectores agrícolas, a los agricultores a pequeña escala, y a los programas de protección social. Las políticas han conducido a más desalojos, a más gente desempleada y han hecho más difícil para los países reaccionar adecuadamente ante la crisis. Las políticas, y especialmente los programas de redes de seguridad social no aplican criterios participativos y transparentes, y frecuentemente no llegan a los más afectados; en vez de esto predominan los criterios meramente políticos. Esta es otra razón para que la crisis sea tan severa. Hay muchas discusiones acerca de la falta de voluntad política. Yo creo que no es cierto que no haya voluntad política, sino que la voluntad política se dirige en dirección equivocada y en algunas ocasiones va en contravía de los intereses de la mayoría de la gente que hoy está sufriendo de hambre. Por el contrario, dicha voluntad política favorece a las personas que tienen el dinero y el poder y controlan las reglas del juego.

P: ¿Cuál es su evaluación de la respuesta oficial del Equipo de Trabajo de Alto Nivel de Naciones Unidas (HLTF por sus siglas en inglés⁸), a la luz del análisis que acaba de presentar?

Nabarro: Las organizaciones de la ONU operan según las limitantes establecidas por los Estados miembro y tienen la obligación de trabajar por los intereses de la mayoría de las personas en el mundo. Nuestras actividades se encuentran primeramente dirigidas hacia las personas que tienen un acceso inadecuado a los alimentos y otras necesidades primarias. Enfocarse en la inequidad significa encontrar las vías para asegurar que el sistema ayude a la gente a realizar su Derecho a la Alimentación de manera que se refleje un desarrollo popular a largo plazo. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos es miembro del HLTF y nos apoya con indicadores de desarrollo que nos permiten dar un seguimiento a la situación en los países y evaluar si las diversas instituciones desarrolladas en el HLTF reflejan adecuadamente o no el Derecho a la Alimentación. Nosotros trabajamos en estrecha cooperación con muchos grupos no gubernamentales, tales como las organizaciones de agricultores e instituciones de la sociedad civil, que nos proporcionan asesorías y evaluaciones analíticas.

P: El HLTF representa un nuevo tipo de respuesta de todas las agencias de Naciones Unidas, que reflejan una perspectiva tanto a inmediato como a largo plazo. ¿Es este el enfoque correcto para manejar los desafíos que Ud. mencionó previamente?

Valente: El HLTF apareció en un momento muy importante. Esto demuestra la preocupación de la ONU por la incoherencia política y la falta de coordinación, como una de las principales causas de la crisis. En general fue una buena respuesta, a pesar de los problemas organizacionales originales en relación con la participación de la sociedad civil y la validación por parte de los Gobiernos. Durante los últimos meses el proceso ha mejorado, involucrando más contactos con los gobiernos y la sociedad civil, a través de los cuales ahora hay aún más espacio para la participación. El HLTF se ha comprometido fuertemente con los contactos multilaterales, especialmente con el Comité de Seguridad Alimentaria (CFS) en Roma. Estos dos nuevos esfuerzos, la coordinación de la ONU para fortalecer los mecanismos de gobernanza del sistema alimentario y la inclusión de otros actores en el escenario multilateral, son importantes. Segundo, el Marco Comprensivo de Acción (CFA, por sus siglas en inglés⁹) presenta algunas propuestas interesantes, especialmente con respecto a la priorización de la agricultura de los agricultores y agricultoras a pequeña escala y la agricultura minifundista. Dado el gran número de propuestas, las prioridades adecuadas pueden no ser aparentes inmediatamente. Pero se debería aprovechar el CFA, para priorizar desde una perspectiva de derechos humanos y formular un plan de acción para la reducción del hambre y la pobreza, promoviendo la dignidad humana.

P: ¿Cuál es su evaluación sobre la propuesta hecha por el Secretario General Ban Ki-Moon el pasado enero para incluir un tercer pilar en el CFA, apuntando particularmente al Derecho a la Alimentación?

Nabarro: Este es un enfoque inspirado, que se enfoca en los análisis de derechos humanos, proporcionando una base sólida a los esfuerzos del Secretario General por animar hacia una mayor equidad en el cumplimiento de un sinnúmero de necesidades básicas, incluyendo agua y alimentación. Tenemos que reconocer que el Derecho a la Alimentación es un elemento analítico y programático para la realización del CFA, lidiando con las necesidades a corto plazo de las personas hambrientas y de los agricultores a pequeña escala, así como la necesidad a largo plazo de desarrollo agrícola, protección social y sistemas comerciales que atiendan a los intereses de todo el mundo, particularmente de los más desventajados. Por tanto del Derecho a la Alimentación provee un marco analítico y de la implementación, para iniciar el diálogo y la acción a través de las asociaciones a nivel nacional, regional y global.

P: ¿Cómo podría ser tal tercer pilar? y ¿espera Ud. que los gobiernos miembros lo asuman de una manera más seria que otras obligaciones internacionales del Derecho a la Alimentación?

Valente: Durante los últimos 10 años hemos estado en un proceso de crecimiento del reconocimiento del Derecho a la Alimentación y de las obligaciones adquiridas bajo los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Cumbre Mundial de la Alimentación y la Elaboración de las Directrices Voluntarias en el 2004 fueron pasos importantes. Ahora es necesario construir un puente entre lo que está escrito y lo que se hace, extremos entre los que existe un abismo. Las Directrices Voluntarias proveen un buen marco para la implementación, el análisis, y el establecimiento de metas de formas participativas, que deben ser monitoreadas, incrementando la rendición de cuentas. El enfoque de derechos puede contribuir a la movilización de las demandas sociales y a la organización de la participación social, de manera que las personas más afecta-

das puedan tener el control y hacer presión sobre los gobiernos de una manera transparente. La participación, el monitoreo y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas son fundamentales en el apoyo a la construcción de estrategias más efectivas contra el hambre y la malnutrición. Ahora los gobiernos están o deberían estar, listos para monitorear en línea con estos lineamientos.

P: El Equipo de Trabajo de Alto Nivel sólo reúne a las agencias de Naciones Unidas. Las discusiones actuales se centran en la función renovada del CSA a través de un grupo de coordinación internacional conformado por los gobiernos y otras partes interesadas, para lograr acuerdos sobre un marco de trabajo común para la acción. ¿Qué piensa Ud. de este proceso?, ¿cuáles expectativas tiene?

Nabarro: El HLTF es un mecanismo para reunir personalidades de la ONU que tienen experiencia. No hay participación de los Estados miembro, de la sociedad civil, o de otras partes interesadas del sector privado, de organismos regionales, grupos de investigación u otros. Las discusiones se centran en una propuesta de asociación que reuniría a todo este abanico de diversas partes interesadas, en un esfuerzo por manejar los temas de hambre y seguridad alimentaria de una manera concertada y con una visión a largo plazo. Inicialmente el enfoque no estaba bien definido. La decisión inspirada fue introducir este pensamiento en la discusión acerca del nuevo rol del CSA, que sobre todo fue establecido para ser un sistema para monitorear el estado de la seguridad alimentaria en el mundo, y para lograr políticas concertadas y coordinadas con el fin de enfrentar la inseguridad alimentaria. Yo estoy muy animado sobre la manera como este trabajo se ha impulsado. Ahora hay un buen trato en el diálogo entre los diferentes sectores, sobre la manera como estos pueden contribuir a este proceso. Mi única preocupación es que tenemos que tratar de asegurar que los grupos de productores, los organismos de la sociedad civil de los países del sur, conjuntamente con los gobiernos y otras partes interesadas, tengan una manera para ser oídos en el contexto de las discusiones del CSA. El Relator Especial del Derecho a la Alimentación, el Profesor Olivier De Schutter, ha sugerido que el rol del CSA debería incluir una función de monitoreo del Derecho a la Alimentación para dar seguimiento a las respuestas dadas por los Estados en el campo de las políticas y a los compromisos adquiridos por ellos.

P: El CSA existe desde hace muchos años y se ha caracterizado por ser un organismo “sin dientes”. ¿Dan los cambios propuestos realmente dientes al CSA?, ¿existe el peligro de que las estructuras de monitoreo de Naciones Unidas y el sistema de derechos humanos se vean debilitadas por un sistema paralelo?

Valente: La decisión de los gobiernos de gobernar el sistema alimentario es buena en cierta medida. El CSA realmente ha sido un instrumento muy débil durante los últimos años. La sociedad civil lo ha criticado fuertemente, especialmente debido a su falta de capacidad de monitoreo. Aún peor, la mayor parte del monitoreo que se lleva a cabo por el CSA es confidencial. La sociedad civil no tiene acceso a los informes de los gobiernos. La gente debería saber qué dicen los informes. Yo pienso que el proceso de los grupos de contacto ha sido muy positivo, a pesar de las limitaciones señaladas por David. De cualquier modo, hay una fuerte Resistencia a ponerle mas dientes al CSA, como también sucede normalmente en el caso del sistema de derechos humanos, pero hemos avanzado en los últimos diez años. Si realmente pudiéramos establecer un esfuerzo conjunto entre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y el CSA, los informes podrían ser analizados por ambas instituciones. Esto evitaría la carga de la doble información y mejoraría la calidad de los informes. La parte técnica debe ser hecha por las agencias técnicas. Por esto yo veo una buena oportunidad, pero necesitamos superar la resistencia usual que hay frente al monitoreo de derechos humanos.

P: ¿Ve este mecanismo como un instrumento combinado para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y el CSA?, ¿quién debería vigilar la realización del Derecho a la Alimentación?

Valente: El mecanismo podría incluir una división de tareas. El CSA podría trabajar apoyando de una manera participativa, estableciendo estrategias basadas en las Directrices Voluntarias con planes, metas, términos de tiempo y presupuestos. El monitoreo de la dimensión de derechos humanos se llevaría a cabo por el CDESC y el monitoreo técnico de la situación de seguridad alimentaria se llevaría a cabo por el CSA.

P: Se habló sobre la propuesta de alianza global, inicialmente puesta sobre la mesa por Gran Bretaña y Francia. ¿Ha muerto esta propuesta con un CSA renovado?, ¿cuál es su opinión?

Nabarro: Ya nos encontramos en una era de asociación en los niveles global, regional y nacional, en lo relativo al tratamiento de la inseguridad alimentaria. La idea original se refería a la creación de un espacio más amplio y seguro en el cual se puedan discutir y debatir las políticas. Yo acabo de ver esfuerzos extraordinarios durante los últimos meses en el tratamiento de ciertos temas verdaderamente controvertidos en el área de la seguridad alimentaria y nutricional. Por tanto, me inclino a pensar que el trabajo basado en una asociación funciona muy bien. Algunos sugieren que las asociaciones deben ser un instrumento de gobernanza. Yo creo que la función de gobernanza será asumida por el CSA reformado. Yo pienso que las asociaciones gradualmente se convertirán en un movimiento global contra el hambre y la malnutrición y en pro de la realización del Derecho a la Alimentación, mientras se reforma el CSA. El HLTF llegará a entender cuál es la importancia de enfocar el tema de la seguridad alimentaria desde una perspectiva de vulnerabilidades y derechos.

P: ¿cuáles son los mayores obstáculos que se deberán superar para hacer del CSA una verdadera herramienta de monitoreo orientada por el Derecho a la Alimentación?, ¿cuál considera Ud. la mayor falla y cómo la superaremos?

Nabarro: Yo no veo obstáculos enormes. En las discusiones con los funcionarios que apoyan el proceso de reforma del CSA hay una visión hacia informes altamente calificados mediante el CSA, con datos de alta calidad que apoyen las evaluaciones sobre el grado de realización del Derecho a la Alimentación en los países y las comunidades. Los obstáculos continúan relacionándose con el acceso a datos correctos, la medida en que los Estados desearán o no que los informes sean de dominio público, etc. También hay que discutir sobre el rol de la sociedad civil en el monitoreo. Aquellos involucrados en la reforma del CSA querrán evaluar el impacto de su trabajo sobre la base de reducciones sostenidas en los índices de hambre y el incremento de los números de personas disfrutando de su Derecho a la Alimentación.

P: ¿Piensa Ud. que realmente se trata de un éxito garantizado, en la medida en que el Derecho a la Alimentación será automáticamente el marco de trabajo para el CSA renovado, o hay en realidad todavía una cantidad de trabajo por delante?

Valente: Hemos avanzado, pero aún hay una cantidad de desafíos. Aún corremos el riesgo de que el Derecho a la Alimentación se reduzca a algunos aspectos, tales como los temas de gobernanza. Esto reduce el enfoque de derechos humanos. La crisis financiera está compitiendo innecesariamente con la crisis alimentaria, aún cuando la primera agravó la segunda. Ahora los recursos financieros son de más difícil acceso. La ganancia más importante durante los últimos años es una asociación global, en cierta armonía con los gobiernos que colaboran con el sistema multilateral. Algunas entidades del Sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil y algunos gobiernos ejercieron fuerte resistencia y finalmente bloquearon los intentos realizados por evitar el sistema multilateral y crear una nueva estructura de gobernanza para el sistema alimentario, la cual hubiera tenido una fuerte participación del sector privado. La asociación ahora representa un tipo diferente de asociación. Lo importante es construir un movimiento fuerte para acabar con el hambre y la malnutrición en el mundo, basado en el compromiso de los gobiernos de promover y realizar el Derecho a la Alimentación.

P: ¿Cuáles son sus comentarios finales?

Nabarro: Yo, y con quienes trabajo, somos idealistas. Por más de treinta años hemos trabajado con comunidades que continuamente han sido sometidas a diversos obstáculos y han debido correr tremendos desafíos en el acceso a su Derecho a la Alimentación, con consecuencias desastrosas para los niños, las mujeres y los hombres. Si no transformamos realmente la forma en que trabajan los sistemas alimentarios, estamos creando un ambiente insatisfactorio para las tres o cuatro generaciones venideras. La actual situación, con un 15% de población alimentariamente insegura, y un 30% vulnerable a la inseguridad alimentaria es inaceptable. Nuestro sentido del realismo dice que, trabajando colectivamente los gobiernos del mundo, los organismos de la sociedad civil, y otras partes interesadas, incluyendo al sector privado, pueden hacer realmente una diferencia. Esta creencia nos conduce a trabajar de manera respetuosa y confiable con los demás, incluyendo a aquellos que tienen puntos de vista diferentes, para obtener buenos resultados.

Valente: Yo soy optimista. La lucha por los derechos humanos siempre significa buscar lo mejor para todos y especialmente la dignidad humana. Si uno no cree que los seres humanos son capaces de promover esto, el trabajo diario se hace increíblemente difícil, especialmente cuando se está trabajando junto con los movimientos sociales todo el tiempo, y viendo lo que se les está pasando. En el futuro cercano los gobiernos tendrán que abordar la pregunta sobre cómo regular la codicia y las posturas abiertamente agresivas del sector privado, especialmente de las grandes corporaciones transnacionales, de otra manera no podremos solucionar el problema del hambre. Lo que se hace en pro de las ganancias y de las nuevas inversiones está destruyendo seres humanos en todo el mundo. Sin una regulación con una perspectiva de derechos humanos para las actividades privadas y de los intereses que se encuentran detrás de los proyectos de desarrollo - especialmente de aquellos relacionados con los sistemas agrícolas - realmente no podremos alcanzar lo que queremos lograr, aunque tengamos funcionando buenas redes de seguridad.

SEGUIMIENTO AL AUMENTO CRÍTICO EN EL PRECIO DE LOS ALIMENTOS. UNA REFLEXIÓN

Stineke Oenema ¹¹

11 Stineke Oenema es Especialista del Programa de Seguridad Alimentaria en ICCO, Organización Intergubernamental para la Cooperación al Desarrollo, y miembro del Grupo de Coordinación Grupo Europeo de Seguridad Alimentaria, CONCORD (Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement).

12 Para el artículo completo por favor consulte el CD adjunto. El artículo fue editado para publicación por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Flavio Valente y David Nabarro discuten en este número del Observatorio sobre la crisis de precios y el rol de diversas instituciones en el seguimiento de dicha crisis. Ellos terminaron su discusión con una nota optimista, pero también realista, y ven una oportunidad de usar el Derecho a la Alimentación como un marco de trabajo para la acción, así como un instrumento de monitoreo, en ambos casos con el objetivo de reducir el hambre. La asociación global contra el hambre que se está desarrollando es otra iniciativa bienvenida. Sin embargo, ahora es necesario actuar usando nuestra experiencia y conocimiento combinados para combatir el hambre. Es urgente evitar que las próximas tres generaciones tengan que verse sometidas a una situación inaceptable. Este artículo es una reflexión sobre el proceso acerca del desarrollo de la Asociación Global sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria, así como la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA)¹².

Pasos recientes

En el 2008 el mundo padeció una crisis en el precio de los alimentos. Desde el 2006 los precios comenzaron a aumentar lentamente y se dispararon a finales del 2007. En el 2008 alcanzaron unos niveles altísimos, sin precedentes, empujando a cerca de 100 millones de personas en el mundo hacia el hambre y la pobreza. Como respuesta, la Secretaría General de la ONU creó el Equipo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Global (HLTF, por sus siglas en inglés) como un mecanismo temporal de coordinación. El HLTF desarrolló el Marco de trabajo Comprensivo para la Acción (CFA, por sus siglas en inglés) y promovió asociaciones globales y nacionales para asegurar la implementación del CFA. El G8 apoya explícitamente la Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (GPAFNS, por sus siglas en inglés). El CFA constituye un conjunto comprensivo de propuestas para acciones multisectoriales, principalmente promoviendo la agricultura a pequeña escala y combinando perspectivas a corto y largo plazo. Los problemas estructurales de inseguridad alimentaria también se tratan, aplicando un abordaje de dos pilares.

Al mismo tiempo, el CSA se encuentra en un proceso de reestructuración que contempla una membresía más diversa. La reunión de alto nivel sobre seguridad alimentaria tuvo lugar en Madrid en enero del 2009. La aceptación que tuvo en esta reunión el Derecho a la Alimentación, como un tercer pilar para la seguridad alimentaria, fue una piedra angular. También se presentó la idea de una asociación global. Las agencias radicadas en Roma, especialmente la FAO, prefieren un proceso basado en la ONU.

El Equipo de Trabajo de Alto Nivel y la GPAFNS

Actualmente el HLTF continúa con sus interacciones mensuales con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales a través de teleconferencias y encuentros frente a frente. El número de participantes, especialmente provenientes del hemisferio sur, ha crecido desde la primera teleconferencia. Esto refleja la comunicación abierta que el HLTF tiene como objetivo. El HLTF ha puesto en claro que su rol es temporal y terminará si eventualmente la coordinación de los temas alimentarios y nutricionales es asumida por instituciones ya existentes.

El HLTF intenta coordinar a nivel nacional y donde sea requerido, también al nivel regional, como por ejemplo a través de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés).

Ha seleccionado 35 países prioritarios. Los criterios de selección fueron la severidad de los problemas alimentarios y nutricionales y las oportunidades existentes en el país específico. Se realizaron visitas de campo en 6 de los 35 países y se hicieron esfuerzos para incluir a la sociedad civil y a las ONGs en un proceso consultivo. A nivel de país el HLTf pretende completar la integración horizontal de programas, con el fin de confrontar la inseguridad alimentaria y nutricional. El marco del derecho a la alimentación facilita la integración horizontal de los programas y proporciona un enfoque claro para la selección por parte de los gobiernos, de las acciones propuestas por el CFA.

Otro aspecto positivo fue la inclusión de los temas de mercados y comercio por el HLTf, aparte del abordaje de dos pilares. Las discusiones actuales entre el HLTf y la OMC tienden a darle una especial atención a los temas agrícolas en las negociaciones que hoy tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha, teniendo en cuenta el especial rol de la agricultura en el mejoramiento de la seguridad alimentaria, especialmente la agricultura a pequeña escala. La cuestión sobre cómo proteger los mercados emergentes también está siendo analizada por el HLTf y la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD). La inclusión de comercio y mercados así como de los temas del Derecho a la Alimentación es muy prometedora. Frecuentemente se ha probado como equivocada la asunción según la cual el comercio y los mercados automáticamente van a servir a los intereses de los hambrientos.

La Reforma del CSA

La imagen actual del CSA corresponde a la de un organismo “sin dientes”. Si uno le creyera a los anteriores informes del CSA, no hay casi hambre en el mundo. Ahora los Estados miembro están presionando por una reforma del CSA, en vista de que en el pasado pocos Estados se molestaron en enviar informes de progreso al CSA. Estos llamados por una reforma indican claramente un vívido interés en un CSA que funcione bien, y la importancia de la seguridad alimentaria en la agenda internacional. Un CSA reformado se esforzaría por la coordinación a nivel global.

En el presente, cuatro grupos están trabajando en la definición del rol y la visión del CSA, su constitución, los mecanismos y procedimientos de toma de decisiones y el Panel de Expertos de Alto Nivel (HLPE, por sus siglas en inglés). El trabajo de los tres últimos grupos se encuentra en cierta medida obstaculizado, puesto que su rol y su visión hasta ahora no han sido establecidos; la claridad en relación con otros aspectos emanará de una visión más clara del CSA. El Profesor Olivier De Schutter ha presentado ciertas propuestas sobre cómo se pueden combinar los tres roles del CSA: monitoreo, aprendizaje y coordinación. Como parte de la reestructuración del CSA se establecerá un HLPE para guiar el trabajo del CSA. Se le ha solicitado a la FAO desarrollar los términos de referencia para este panel de expertos y estará involucrada en la selección de sus miembros. Francia quiere proveer fondos para El Panel, pero no está claro si esta financiación será condicionada (por ejemplo dependiendo de la nacionalidad de los expertos).

La meta de preparar una propuesta definitiva para finales del 2009 genera una presión de tiempo considerable para el proceso. Actualmente se necesita una enorme transformación del CSA. Sin embargo en tan corto período de tiempo, uno debería preguntarse qué es realmente factible. Ciertamente la reforma del CSA deberá continuar más allá de octubre del 2009. Las propuestas de reforma que se vayan presentando deberían dejar espacios para alternativas, siempre en el contexto del desarrollo de asociaciones.

Compartiendo el GPAFNS y el CSA

El establecimiento de una alianza global y el proceso de reforma del CSA deberían ser vistos conjuntamente. En enero pasado en Madrid las reformas de la ONU y del CSA fueron puestas en una posición antagonista a las asociaciones globales. Sin embargo el proceso parece estar convergiendo. Resulta prometedor que el HLTf ahora sea parte del grupo de contacto del CSA¹³, esto contribuye a la reforma del CSA, asegurando así la interacción entre ambos procesos. El HLTf espera que un CSA renovado permita la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El CSA pretende coordinar los temas de seguridad alimentaria a nivel global, mientras el HLTf busca promover las asociaciones a nivel nacional. En todo caso se necesita más acción a nivel de país, sin embargo hay muchos temas que deben ser abordados a nivel internacional.

13 Diversas Organizaciones de la Sociedad civil participan en el grupo de contacto del CSA, tales como: Action Aid Internacional, CIP, Oxfam Internacional

Me gustaría proponer las siguientes consideraciones para un CSA reestructurado:

- De la misma manera que el HLTF, el CSA debería incluir en su labor el tema del Derecho a la Alimentación. Olivier De Schutter ha presentado propuestas de tres roles que debería asumir el CSA renovado, estos son: monitoreo, aprendizaje y coordinación.
- La membresía del CFA también debería estar abierta a actores no estatales. Una opción es tener una membresía en dos niveles: por una parte actores estatales y, por la otra, representantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Los actores estatales tendrían derecho a voto, mientras el segundo grupo no pero podría participar en las discusiones y proponer temas para las mismas. El CSA debería incluir la seguridad nutricional como un concepto central, en adición a la seguridad alimentaria, puesto que un enfoque exclusivo en la seguridad alimentaria no garantiza resultados positivos en materia de seguridad nutricional.
- El CSA debería concentrar su atención en temas globales que interfieren con el mejoramiento de la seguridad alimentaria a nivel nacional. Esta es una manera en la cual el CSA puede apoyar los procesos al interior de los países.
- El panel de expertos debería reflejar un balance entre el conocimiento académico y el popular.
- Uno de los roles para el panel de expertos, como también lo ha sugerido Olivier De Schutter, debería ser asistir a los gobiernos y a las agencias internacionales para que los resultados presentados por la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola, terminen transformados en directrices normativas concretas.
- El Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria (IFPRI, por sus siglas en inglés) recomienda un proceso flexible para la selección de expertos, que permita a diversos tipos de expertos volverse miembros del CSA. Más allá, el IFPRI sugiere que el CSA no sólo debería contar con expertos para comunicar e identificar los dilemas y las cuestiones que surjan, sino que también debería identificar tales dilemas por su propia iniciativa.

En conclusión, el actual proceso en torno a la reforma del CSA y el desarrollo de alianzas hasta ahora tienen un carácter positivo. Esto promete conducir hacia una coordinación efectiva para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo. Tenemos la responsabilidad de monitorear de cerca estos procesos y, donde sea relevante, participar en él con el fin de contribuir a resultados reales.

LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.¹⁴

Henry Saragih, *La Vía Campesina*¹⁵

04

Nuestro diálogo en este foro es de particular importancia para aquellos que creen que la raza humana tiene el coraje y la habilidad de hacer que la gobernanza global funcione para todos. De hecho, la crisis alimentaria nos da a todos una oportunidad para hacer algo sin retardo. La crisis alimentaria constituye una amenaza masiva para toda la humanidad. Cada día partes significantes de la sociedad alrededor del mundo sufren directa o indirectamente debido a la crisis alimentaria. *La Vía Campesina*, un movimiento internacional campesino, ha venido trabajando para responder a la situación global, con nuestros miembros en 70 países. Nuestra membresía global alcanza a más de 200 millones. La situación de los campesinos fue puesta, como resulta entendible, como un tema de alta importancia en la agenda del movimiento.

Yo he seguido cuidadosamente la manera como el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la Alimentación ha reenfocado progresivamente la crisis alimentaria alejándola de la perspectiva de desarrollo y presentándola como un concepto basado en derechos: la crisis alimentaria global es una amenaza al Derecho a la Alimentación adecuada. Fue un momento histórico cuando el señor Olivier De Schutter enfatizó a este respecto en la sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre la adopción de una resolución sobre el Derecho a la Alimentación¹⁶. La resolución le solicita al Comité Asesor elaborar un estudio sobre la discriminación en el contexto del Derecho a la Alimentación, incluyendo la identificación de buenas prácticas de políticas y estrategias antidiscriminatorias.

Se ha documentado bien que los campesinos son discriminados cuando se trata del acceso a la tierra, el agua y los recursos naturales. El informe de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD, por sus siglas en inglés) del 2008, reconoce que la agricultura indígena y tradicional y los sistemas campesinos han sido fuertemente discriminados durante los últimos 60 años. Más allá, la discriminación tuvo lugar allí donde los sistemas de justicia favorecen a los letrados, los más aventajados de la sociedad y otros. A menudo estas estructuras sociales son perjudiciales para los campesinos. Por este motivo yo personalmente les pido a todos poner una particular atención a las vulnerabilidades específicas de los campesinos, y a las violaciones de su Derecho a la Alimentación adecuada y de sus derechos humanos en general.

El Derecho a la Alimentación, en particular, podría jugar un rol prominente, asistiendo a las agencias de la ONU a identificar posibles vacíos en la realización de los derechos de los campesinos, y la manera de llenar esos vacíos. Me siento honrado de compartir con todos Uds. que *La Vía Campesina* ha venido trabajando por la transformación de las experiencias de los campesinos en la promoción de los derechos de los campesinos y campesinas, tal como se hace evidente en la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas. La Declaración fue adoptada en Yakarta en el 2008 en la Conferencia Internacional sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas, patrocinada por *La Vía Campesina*. Me gustaría presentar esta propuesta, así como animar la discusión en cuanto a sistemas alimentarios nuevos y sostenibles para todos. La futura investigación y deliberación por parte de los defensores del Derecho a la Alimentación, constituirá una respuesta significativa a la crisis alimentaria mundial. Nosotros sentimos que este sería un enfoque muy poderoso hacia la protección y la promoción de los derechos de los campesinos, incluyendo nuestro Derecho a la Alimentación, y contra las violaciones causadas por los Estados y las corporaciones transnacionales.

14 "Declaración de La Vía Campesina en la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 6 de abril del 2009". Esta declaración ha sido editada por el Consejo Editorial para su publicación en el OBSERVATORIO. Para ver la declaración completa en inglés, por favor consulte el CD adjunto o visite http://www.viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=view&id=698&Itemid=1

15 Henry Saragih es el Coordinador General de La Vía Campesina

16 Agenda item 3, A/HRC/10/L.25, 20 de marzo del 2009

Nosotros, campesinos, agricultores a pequeña escala y personas sin tierra, conmemoraremos el Día Internacional de la Lucha Campesina el próximo 17 de Abril. Desde 1996, esta fecha representa un momento monumental para los campesinos y campesinas de todo el mundo, en el cual recordamos y continuamos la lucha diaria por la protección de nuestros derechos. Este día, hace 13 años, fueron asesinados 19 campesinos en El Dorado de Carajas, Brazil, por estar defendiendo sus derechos y sus comunidades. Las mismas violaciones de derechos de los campesinos siguen ocurriendo hoy en día. La actual crisis alimentaria nos muestra las violaciones sistemáticas y expandidas de los derechos de los campesinos. Los campesinos y campesinas sufren la opresión violenta como una experiencia diaria. Nosotros somos sacados violentamente y cada vez con más frecuencia de nuestras tierras y separados de nuestros medios de subsistencia. No podemos ganar un ingreso que nos permita vivir dignamente. Cada vez se nos prohíben más la preservación, el intercambio y la cosecha de nuestras propias semillas. Nuestros conocimientos agrícolas están desapareciendo y estamos siendo forzados a comprar semillas de las corporaciones transnacionales, con el fin de incrementar sus ganancias. Muchos campesinos en todo el mundo están siendo criminalizados por luchar por sus derechos, especialmente por el acceso a la tierra y a los recursos productivos. De hecho ha habido un incremento en el número de dichos casos, en la medida en que las grandes corporaciones transnacionales buscan controlar cada día mas y mas tierras. Ellos nos imponen sus alimentos industriales al tiempo que expanden la producción de agrocombustibles.

Se requiere un cambio fundamental en las políticas concernientes a la alimentación y la agricultura para resistir la crisis actual. Tenemos alimentos suficientes en el mundo, pero la cuestión es: ¿quién controla nuestros alimentos? El derecho de las personas a alimentos adecuados y saludables se encuentra actualmente limitado por el poder monopólico que detentan las corporaciones transnacionales sobre el sistema alimentario. Es urgente que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la ONU y los Estados miembros, adopten políticas basadas en la soberanía alimentaria. Nosotros llevamos el concepto de la Soberanía Alimentaria a la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, porque el concepto de seguridad alimentaria sólo se refiere a que la gente sea alimentada. Este no se refiere necesariamente a la manera como se producen los alimentos, quien los produce, y de donde vienen. Nosotros nos oponemos a las prácticas de la revolución verde, el monocultivo, las prácticas agrícolas orientadas a la exportación, las cuales son promovidas por el actual régimen agrícola y alimentario. Este modo de producción y estas prácticas han venido dañando nuestro ambiente y nuestro planeta. Nosotros estamos a favor de la agricultura sostenible basada en la agricultura familiar para garantizar la soberanía alimentaria de las personas y contrarrestar los cambios climáticos. La soberanía alimentaria se refiere a los derechos de las personas a una alimentación saludable y culturalmente adecuada, producida de manera ecológica y mediante métodos sostenibles, así como a su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas. Esto pone las aspiraciones y necesidades de quienes producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de las políticas y los sistemas alimentarios y no en las demandas de los mercados y las corporaciones.

La soberanía alimentaria prioriza las economías y mercados locales y nacionales, empodera a los campesinos y la agricultura familiar, la pesca artesanal y la recolección pastoril. Protege la producción, distribución y el consumo de alimentos con vista a la sostenibilidad ambiental, social y económica. También significa la reforma agraria genuina mediante la distribución de tierras entre las personas y campesinos que carecen de ella, mejorando el acceso a otros recursos productivos, particularmente el acceso y el control sobre las semillas por parte de los campesinos y agricultores a pequeña escala, y promoviendo la agricultura sostenible basada en la familia. La soberanía alimentaria asegura la estabilidad y la protección de los mercados domésticos, mediante el control de las importaciones y los mecanismos estatales de intervención del mercado. Los cambios políticos deben contribuir a los esfuerzos de reconstrucción de las economías alimentarias nacionales, la generación de empleos y el aseguramiento de suficiente disponibilidad de alimentos a nivel nacional, en orden a confrontar el problema de la pobreza.

Muchos de nuestros miembros no tienen tierras o poseen lotes muy pequeños. Es por esto que aún si los alimentos están disponibles en el mercado, no tenemos acceso a los mismos, debido a la falta de poder adquisitivo. Mientras tanto, el derecho a la tierra y al territorio se encuentra estrechamente relacionado con nuestra posibilidad para producir alimentos y obtener ingresos para nuestras familias. Diversos instrumentos de derechos humanos mencionan este hecho particular en relación con el Derecho a la Alimentación.

La Directriz No. 8.10 de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación, enfatiza en la necesidad de proteger y promover la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente para las mujeres y para los más pobres y desventajados de la sociedad. Se necesitan leyes que protejan el derecho pleno e igual a la propiedad de la tierra y otros tipos de propiedad, incluyendo el derecho a heredarla. Esta directriz recomienda las reformas de tierra, para ampliar el acceso de los pobres y de las mujeres. El mandato de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del 2006, reiteró la importancia de la reforma agraria en la realización de los derechos humanos básicos y la soberanía alimentaria de los pueblos. La presente batalla de alimentos y agricultura no es entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, tal como se explica siempre en el foro multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Nosotros desafiamos esta idea: nuestros miembros agricultores a pequeña escala y productores de alimentos a pequeña escala, en Europa y en Estados Unidos, también están sufriendo la crisis alimentaria y financiera, así como el cambio climático. El actual decaimiento global de los sistemas alimentario y financiero es una buena oportunidad para invocar de nuevo los llamados que ya hemos llevado a varios foros. Hay una necesidad urgente de regular los mercados internacionales. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados miembros deben respetar, proteger, promover y garantizar el Derecho a la Alimentación adecuada. Las decisiones adoptadas por la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, no deberían estar en conflicto con dichas provisiones de derechos humanos, o con las obligaciones de los Estados miembro de realizar el Derecho a la Alimentación. La perspectiva de derechos humanos provee un enfoque holístico a la soberanía alimentaria. Los esfuerzos para combatir la actual crisis alimentaria no serán solucionados únicamente mediante medidas económicas. Un enfoque de derechos humanos nos ayudará a identificar los problemas socio-económicos y culturales de las personas más vulnerables.

Damas y caballeros, espero que este corto discurso dé algunas luces sobre las políticas actuales de los Estados miembro y nuestro potencial colectivo de respuesta a la crisis alimentaria mundial. Necesitamos acciones radicales y soluciones fundamentales. Si queremos combatir la crisis alimentaria, dichas acciones y soluciones deben basarse en derechos humanos, y por tanto en los derechos de los campesinos. Quiero tener la certeza de que estamos juntos en esto. ¡Globalicemos la esperanza, Globalicemos la lucha!

LA COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS PARA INFANTES EN EL MUNDO GLOBALIZADO: ¿ES HORA DE EXIGIR UN FINAL!¹⁷

Dr. Arun Gupta¹⁸

17 Este artículo ha sido editado por el Consejo Editorial para su publicación en el OBSERVATORIO. Para ver el artículo completo en inglés, por favor consulte el CD adjunto. Para más información, por favor consulten los documentos siguientes en el CD adjunto: "Protecting, Promoting and Supporting. Continued Breastfeeding from 6-24 + Months: Issues, Politics, Policies & Action", Joint Statement based on a workshop of the World Alliance for Breastfeeding Action (WABA) Global Breastfeeding Partners Meeting VII in Penang, Malaysia, October 2008; "Food Security from the Start of Life", Marcos Arana Cedeño y Diana Alhindawi; A Prevention Project for Malnutrition in Chiapas, Mexico, Carolina Guerrero-León y Marcos Arana Cedeño.

18 Dr. Arun Gupta MD FIAP es el Coordinador Nacional de la Red India para la Promoción de la Lactancia Materna (BPNII), y Coordinador Regional de la Red Internacional de Acción de Alimentos para Bebés (IBFAN) Punto Focal Regional para Asia

19 Manejo de la malnutrición aguda severa mediante las bases comunitarias. Una declaración conjunta de la OMS, el PMA, el CSN, El Fondo de la ONU para la Infancia y la OMC, 2007.

20 <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=F5C5570D-15C5-F00A-25BBDB8AAAF65058A&component=toolkit.prsrelease&method=full.html>

21 Isanaka S, Nombela N, Djibo A, Poupard M, Van Beckhoven D, Gaboulaud V, Guerin PJ, Grais RF. Effect of preventive supplementation with ready-to-use therapeutic food on the nutritional status, mortality, and morbidity of children aged 6 to 60 months in Niger: a cluster randomized trial. JAMA 2009; 301(3):327-8.

22 Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE, Cousens S, Dewey K, Giugliani E, Haider BA, Kirkwood B, Morris SS, Sachdev HP, Shekar M; Grupo de estudio de desnutrición materna e infantil. What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. Lancet. 2008;371(9610):417-40.

Si los esfuerzos de cabildeo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en Inglés) y Médicos Sin Fronteras (MSF) ante el Secretario General del Equipo de Trabajo de Alto Nivel de la ONU sobre Seguridad Alimentaria Global tienen éxito, durante los próximos 5 años los patrones de alimentación para niños y niñas pequeños cambiarán dramáticamente. Se pasará de un uso de alimentos naturales al consumo de alimentos empacados listos para usar como "papillas" y "compotas". "La fortificación artificial", más que la "fortificación natural", se transformará en la regla general con "alimentos densos en energía" o "alimentos ricos en micronutrientes".

Esto se suma a la legitimación que le dan las agencias de la ONU y otros grupos internacionales reconocidos, a los productos comerciales para la alimentación de los niños. Esto representa una solución simplista a la malnutrición infantil, lo cual se evidencia en las directrices de la OMS, que se enfocan en lo que los países deberían hacer para tratar la malnutrición aguda severa, consistiendo el tratamiento preferido en el uso de Alimentos Terapéuticos Listos para el Consumo (RUTF, por sus siglas en inglés)¹⁹. Estas directrices no se dirigen a la solución de los problemas de malnutrición infantil, de una manera integral. Médicos Sin Fronteras estima que el tratamiento de 19 millones de niños con malnutrición aguda severa y 36 millones de niños con desnutrición aguda moderada con tales productos comerciales costaría cerca de 3.600 millones de dólares de los Estados Unidos. La presión por los RUTF de marca (la marca más popular es *PlumpyNut*), tanto para el tratamiento, como para la prevención de las formas más severas de malnutrición, parece impulsar la comercialización con la malnutrición.

Basados únicamente en un estudio, la "alimentación terapéutica" se ha convertido en la "alimentación normal". Dadas las altas cifras y las inmensas utilidades involucradas, estos alimentos listos para el consumo (RUF, por sus siglas en inglés) seguramente se convertirán en una actividad comercial sin precedentes en el mundo en vías de desarrollo; es decir, allí donde vive la mayoría de los niños malnutridos. Sólo tomando por ejemplo el caso de India como un mercado potencial, el número de niños malnutridos por debajo de los cinco años es superior a los 60 millones.

El propósito de los intereses comerciales se encuentra claramente expresado en un comunicado de prensa recientemente emitido por MSF²⁰. Se refiere a un estudio publicado en la Revista de la Asociación Médica Americana²¹ que demostró que los niños en una región rural de Níger que habían recibido alimentos suplementarios listos para usar, tenían un 58% menos de posibilidades de sufrir de malnutrición severa. Cualquier alimento extra, incluyendo RUF, por supuesto reducirá las posibilidades de desnutrición. En todo caso, el estudio es fundamentalmente equivocado, porque compara "una intervención" con una situación de "no intervención". Es fácil entender que en esta situación cualquier alimento, ya sea "alimento listo para el consumo" preparado comercialmente o alimento local disponible, es mejor que "ningún alimento". Los científicos médicos saben que se puede conducir un "x" número de pruebas para probar un "x" número de eventos, (incluso eventos opuestos). Todo lo que se necesita es una hipótesis apropiada y un proyecto de estudio diseñado para comprobar la hipótesis. De otra parte, las Series de Nutrición *Lancet* 2008²² que analizan todos los estudios disponibles relevantes sobre desnutrición infantil, no le dan una escala tan alta al uso de RUTF.

Una historia de éxito en una situación de emergencia se traslada rápidamente a una intervención para el fortalecimiento y la transversalización de la prevención y tratamiento de malnutrición infantil severa. Mientras la aplicación de RUTF demuestra excelentes resultados en situaciones de emergencia para el tratamiento de malnutrición aguda severa (entre otros adelgazamiento severo, muy bajo peso para la altura), eliminar la "T" (de "terapéutico") y dejarlos como "Alimentos

Listos para el Uso” (RUF, por sus siglas en inglés), no parece válido. Los cambios que esto traerá en los hábitos alimenticios de la población, la cual ya está viviendo en la pobreza y carece de servicios de salud, son tan enormes como para ser ignorados. Una vez se empieza a usar “Alimentos Listos para el Consumo”, como una estrategia preventiva, según lo defendido por las agencias internacionales, la nutrición infantil se torna en un gran mercado.

El gobierno de la India ²³ expresa que el consumo de alimentos terapéuticos listos para el consumo o de simples alimentos listos para el consumo no es una política gubernamental. Sin embargo, UNICEF implementa rápidamente un programa en Madhya Pradesh en India, que distribuye RUTF (marca: PlumpyNut). UNICEF calificó la situación como una “situación de emergencia”, y demostró que los RUTF tienen un impacto positivo.

23 Circular No. Z.28020/50/2003-CH del gobierno de la India, Ministerio de Salud y Bienestar Familiar, División de Salud Infantil, 30 de diciembre del 2008

Hay ciertos esfuerzos en marcha hacia la identificación de fabricantes para el producto. El gran número de productos locales preparados por la misma gente se está ignorando en el curso de este proceso. Durante una reunión reciente con el equipo de MSF en la India hubo acuerdo en que el MSF no existe con el objetivo de importar RUTFs. No obstante, no hubo un compromiso en cuanto la posibilidad de desestimular la distribución de RUTFs para la prevención de la malnutrición severa. Tampoco se expresó una posición con respecto a la promoción del uso de soluciones disponibles a nivel local para el tratamiento de la malnutrición severa y, en vez de esto, resaltaron la necesidad de una “validación científica” y la “alta calidad” de RUTFs. UNICEF terminó recientemente un estudio de recolección de datos sobre malnutrición aguda severa en Bangladesh, que demuestra su interés ferviente en este tema. Un nuevo término tallado para algo que ha existido desde hace muchos años.

La conducta por parte de agencias influyentes como la OMS, PMA, UNICEF y el Comité de Coordinación sobre Nutrición de la ONU (SCN, por sus siglas en inglés), que hace que un producto se vea como la panacea o una poción mágica para tratar la desnutrición, oculta el hecho de que los alimentos son el factor primario de prevención y tratamiento de la malnutrición. Aún los alimentos terapéuticos listos para el consumo o los alimentos listos para el consumo son simplemente alimentos, y el hecho de que sean alimentos comerciales no debería elevar su estatus por encima de otros alimentos. Su potencial para cambiar la forma en que se alimentan los niños pobres y los hace una opción indeseable. Esto también genera una pregunta importante sobre la soberanía alimentaria de las personas, en la medida en que uno se puede cuestionar: ¿quién se beneficia realmente con estas intervenciones?

Es viable argumentar que si el producto es muy útil, ¿por qué no usarlo? Pero quienes generaron la evidencia científica relacionada con la utilidad del producto en el 2003²⁴ estaban involucrados en un conflicto de intereses. Se trata de estudios financiados por la Fundación Nestlé y Nutriset Francia (comercializadores de PlumpyNut), los cuales elevaron la sospecha de que la evidencia que mostraba “enormes” beneficios para el público ocultaba cierto beneficio privado. Las intervenciones y políticas que promueven la distribución de alimentos terapéuticos listos para el consumo sólo beneficiarán a unas pocas grandes corporaciones que fabricarán tales productos alimenticios con la esperanza de que las agencias de la ONU, las agencias humanitarias y los donantes, se los compren. La idea según la cual se debe llevar a los niños pobres en las áreas rurales o tribales, que originalmente consumen alimentos nativos, a consumir alimentos listos para el consumo y comida empaquetada es totalmente impráctico, inaceptable e insostenible.

24 Diop EHI, Dossou NI, Ndour NM, Briand A and Wade S: Comparison of the efficacy of a solid ready-to-use food and a liquid, milk-based diet for the rehabilitation of severely malnourished children: a randomized trial, American Journal of Clinical Nutrition, [Comparación de la eficacia de la alimentación sólida y líquida lista para usar y una dieta basada en leche para la rehabilitación de niños severamente malnutridos, un proceso de discusión mezclada] Vol. 78, No. 2, 302-307, August 2003.

Las agencias que abogan por la implementación de programas comerciales para el tratamiento de la malnutrición aguda severa, no demuestran un compromiso con su prevención.

La Estrategia Global de Alimentación para Lactantes y Niños Pequeños de la OMS y UNICEF establece que: “Como una recomendación global de salud pública, los lactantes deben ser exclusivamente amamantados durante los primeros 6 meses de vida, para lograr un crecimiento, desarrollo y salud óptimos. A partir de esta edad, para cubrir sus requerimientos nutricionales de desarrollo, los lactantes deberían recibir alimentación complementaria nutricionalmente adecuada y segura, mientras la lactancia continúa hasta los dos años de edad o más”. Si este enfoque se implementa apropiadamente prevendrá la malnutrición en los niños.

Se hace un llamado al apoyo adecuado y eficiente a las mujeres para que amamenten a sus bebés, a través de servicios de consejeros entrenados, apoyo al momento del nacimiento - para que comiencen a amamantar-, centros de cuidado de bebés en los lugares de trabajo de las mujeres y asistencia financiera a las mujeres, para garantizar la duración de la lactancia exclusiva. Lo más importante sería que a cada familia se le garantizara el acceso a alimentos adecuados a precios costeables. En síntesis, este enfoque reconoce que la alimentación adecuada, segura y culturalmente aceptable es un derecho humano fundamental. Por supuesto que este enfoque no produce grandes ganancias para las empresas, sin lo cual seguramente se hará muy poco para mejorar las prácticas de alimentación de lactantes y niños pequeños, y se dará atención a esta idea sólo de dientes para afuera. Uno se pregunta: ¿cuánto tiempo tiene que durar un país tratando la malnutrición aguda severa, antes de hacer esfuerzos por prevenirla?

Se deben hacer esfuerzos para asegurar que los niños obtengan alimentos suficientes y diversos para alimentarse y prevenir la malnutrición. Primero que todo, las naciones deberían poner en funcionamiento políticas preventivas de salud y nutrición y deberían resistirse a las intervenciones comerciales en nombre del manejo de los problemas de malnutrición infantil.

DESAPARECIENDO LOS CAMPESINOS, DESAPARECIENDO LA TIERRA²⁵

Joseph Schechla²⁶

06

“Donde no existen los medios para que las personas se alimenten a sí mismas, tampoco existen la libertad ni la dignidad”

Mohamed Hosni Mubarak, Presidente de la República Árabe de Egipto

Recientemente se informó en los medios globales sobre un negocio de 1,3 millones de hectáreas de tierra, entre la compañía sur coreana Logísticas Daewoo y el gobierno de Madagascar. El área de tierra involucra cantidades que se encuentran por encima de la mitad de la tierra arable existente en el país. Los predios principalmente se destinarían al cultivo maíz y de palma de aceite para la exportación a Corea del Sur. El negocio se dañó debido a la crisis política que resultó de la posesión del nuevo presidente Andry Rajoelina²⁷. La transacción propuesta atrajo bastante la atención, debido al tamaño del área de tierra involucrada, pero no fue la primera de esta naturaleza. La situación llamó la atención internacional de diversos grupos dedicados a los temas de tierra a niveles nacional e internacional, especialmente a la luz de la más reciente crisis alimentaria. Los hechos incluyen preocupaciones en torno a la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y sobre las predicciones según las cuales la gente más pobre perderá el acceso a las tierras cultivables y al agua a un paso acelerado.

Durante siglos la agricultura ha jugado un rol dominante en las economías y culturas sub-saharianas a nivel local, nacional y regional. Ningún otro continente ha estado tan estrechamente identificado con la agricultura campesina a pequeña escala. Sin embargo, con el quiebre de los sistemas de tierra los agricultores africanos a pequeña escala han venido abandonando sus tierras durante las tres últimas décadas, en busca de medios de subsistencia no agrícolas en las áreas urbanas. La expansión de las áreas urbanizadas ha interferido en el acceso a bienes y servicios agrícolas en las ciudades.

Desapareciendo oportunidades

El Banco Mundial ha jugado un rol prominente y destructivo en la formulación de políticas agrícolas fallidas a través de África. Hubo algunos resultados impresionantes, como por ejemplo los altos rendimientos en el maíz africano y otros productos resultantes de los subsidios estatales en los años 70, pero las prescripciones políticas del Banco Mundial efectivamente anularon estos logros. Bajo los condicionamientos de las reformas de ajuste estructural de los años 80 el Banco Mundial promovió altos precios de arrendamiento de la tierra, alta concentración de la tierra en unas pocas manos, cortos severos en los servicios y los subsidios, los cuales coincidieron con las quejas de los países africanos sobre el aumento de la deuda externa. Al mismo tiempo EE.UU, Canadá y los países europeos subsidiaron fuertemente sus sectores agrícolas y maximizaron la ventaja comparativa occidental con consecuencias negativas para los productores africanos. Ahora estas políticas finalmente han cumplido con las predicciones de sus críticos.²⁸ La actual crisis financiera ha demostrado la falsedad de la creencia según la cual las actividades desenfrenadas optimizan la producción.

El *Informe Mundial de desarrollo del 2008* argumenta que la agricultura es la clave para la mitigación de la pobreza, especialmente para los agricultores africanos a pequeña escala. Pero los efectos de estas políticas en las economías agrícolas han sido desastrosos. El informe también afirma que los mercados nacionales liberalizados permanecerán como la primera fortaleza para el logro de incrementos en la productividad y la mitigación de la pobreza. Se pasa por alto el hecho de que los gobiernos en dichos mercados nacionales globalizados pierden suficiente autonomía para respetar, proteger y garantizar los derechos de los agricultores nacionales.

25 Este artículo ha sido editado por el Consejo Editorial para su publicación en el OBSERVATORIO. Para ver el artículo completo en inglés, por favor consulte el CD adjunto.

26 Joseph Schechla es Coordinador de la Red por los Derechos a la Vivienda y a la Tierra, y Coalición Internacional del Hábitat (HIC), Egipto.

27 “A target of the revolution,” *Africa-Asia Confidential*, Vol. 2, No. 5 (March 2009), en: <http://www.africa-asia-confidential.com/article-preview/id/210/A-target-of-the-revolution>.

28 Kjell Havnevik, Deborah Bryceson, Lars-Erik Birgegård, Prosper Matondi and Atakilte Beyene, “African Agriculture and the World Bank: Development or impoverishment?” *Pambazuka*, Issue 353 3 November 2008, en: <http://pambazuka.org/en/category/features/46564>.

29 Elliot Berg, *Desarrollo acelerado en el África Sub-Sahariana : En la agenda para la acción* (Washington: Banco Mundial, 1981).

30 Ver Deborah Bryceson, "Disappearing Peasantries? Rural Labour Redundancy in the Neo-liberal Era and Beyond," (Desapareciendo Campesinos? Paro rural en la era del neoliberalismo y mas allá) en D. F. Bryceson, C. Kay y J. Mooij, eds., "Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America" (Desapareciendo Campesinos? Trabajo rural en África y Latinoamérica), Londres: Intermediate Technology Publications, 2000, 299–326.

31 "Declaración de Mauritania" OMC, Tercera Sesión Especial del Comité de Agricultura, 28–29 Septiembre 2000, G/AG/NG/W/52, 10 de octubre 2000.

32 N. Minot, M. Chemingui y M. Thomas, *Impact of trade liberalization on agriculture in the Near East and North Africa: Liberalisation will not cut poverty in Near East and North Africa* [Impacto de la liberalización de la Agricultura en el Oriente Cercano y África del Norte (Roma: FIAO, 2007), p. 149.

33 Karem Saber, "Agrarian policy, legislation and violations of Human Rights in Egypt," [Política agraria, legislación y violaciones de derechos humanos en Egipto] diálogos, propuestas, historias, en: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6922.html>.

34 Hamdy El-Swally, "Using what we have," [Usando lo que tenemos] Al-Ahram boletín semanal en línea, edición No. 919 (23–29 octubre 2008), en: <http://weekly.ahram.org.eg/2008/919/sc5.htm>. El 71,6% de incremento está atribuido a un aumento en los precios de importaciones, mientras el 7% se debió al aumento en los volúmenes de importaciones.

35 Entiéndase en el sentido del término inglés "land grabbing", que implica una apropiación no sólo extensiva, sino en cierta medida abusiva de la tierra (nota de la traductora).

En los años 80 el Banco Mundial identificó particularmente los subsidios a los productores y el mercadeo paraestatal²⁹ como problemas claves a ser solucionados, con el fin de lograr una mayor productividad agrícola de la intervención estatal africana. Después de unos 30 años, es sólo a través de la producción no agrícola y de la emigración que un mayor número de hogares minifundistas campesinos ahora participan en los mercados de bienes, de capital, tierra y trabajo, como una manera de salir de la pobreza.³⁰ Los productores africanos a pequeña escala han venido perdiendo continuamente su participación en los mercados, mientras los cultivos tradicionales de exportación africana (café, nueces de cola, tabaco, marañones, etc.) han venido decreciendo, en la medida en que la ventaja comparativa de los agricultores a pequeña escala ha sido afectada por productores más eficientes en alguna otra parte. Como en otros lugares, los agricultores africanos están perdiendo su posición como primeros productores para el consumo local.

Generalmente los gobiernos no están en capacidad de rechazar las políticas impuestas externamente en detrimento de la agricultura. Sin embargo hay algunas excepciones, una es por ejemplo aquella en la cual Mauricio rechazó los términos de las propuestas de las Comunidad Europea durante las negociaciones del Acuerdo Comercial Agrícola de la Organización Mundial del Comercio, con fundamento en sus consecuencias negativas para los agricultores de Mauricio. Este Estado expresó correctamente que la agricultura debería contribuir al cumplimiento de las obligaciones contenidas en las provisiones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC) de las cuales es Estado parte.³¹

La desposesión doméstica y el vacío de alimentos y sostenibilidad

La reforma agraria y la privatización de la tierra comenzaron en Egipto en 1987 y llevaron a violaciones de derechos humanos y a una considerable violencia estatal y no estatal. Una serie de reducciones tarifarias animaron al Banco Mundial a declarar en el 2004 que Egipto había logrado un mayor progreso en la liberalización comercial que la mayoría de los países, sin embargo hay que tener en cuenta que el grado de protección es más alto en Egipto que en el 40% de los países del mundo³².

La ley de tierras No. 96 (1992) canceló los contratos de arrendamiento controlado de tierras que previamente tenían fijadas cuotas bajas, y permitió el desalojo no compensado y extendido de campesinos que se encontraban en incapacidad de pagar precios de arrendamiento tan altos. Actualmente los estimados colocan el número de agricultores sin tierra bien por encima de 900.000, o cerca de un tercio del número total de Egipto, afectando la subsistencia de cerca de 5,3 millones de personas. Esto sucede a pesar de lo previsto por el artículo 33 de la Ley de Tierras, que establece que sean puestas a disponibilidad tierras alternativas (desierto) para los campesinos desposeídos. La implementación de la ley ha resultado en la muerte de 406 agricultores, 2.874 fueron heridos y 4.028 fueron arrestados durante los primeros 8 años³³.

El recorte de la producción doméstica de la mayoría de los productos agrícolas se encuentra en el corazón del problema alimentario de Egipto. El vacío existente entre la producción nacional y el consumo doméstico ha sido estimado en un promedio del 44% para trigo, 35% para maíz, 78% para aceites vegetales, 96% para lentejas, 45% para frijoles, 20% para azúcar, 17% para carnes rojas y 19% para leche. Este déficit ha ido creciendo consistentemente en los últimos años y la dependencia de Egipto de las importaciones de alimentos se ha incrementado anualmente. El valor de las importaciones de alimentos se ha elevado a cerca de 3.5 billones de dólares americanos anuales entre el 2003 y el 2006, y en el 2007 las importaciones de alimentos crecieron en un 78% por encima de los niveles del 2006³⁴.

La desposesión globalizada y el vacío de alimentos y soberanía

La adquisición de tierras a gran escala en África suele suceder predominantemente mediante la privatización interna y el acaparamiento de tierras³⁵ por parte de las élites postcoloniales políticas y militares, después de que los extranjeros hubieran introducido el acaparamiento de tierras durante el colonialismo. Ahora los inversionistas extranjeros reclaman cientos y miles de hectáreas de tierras africanas fértiles como su protección contra la inseguridad alimentaria en sus hogares. También se argumenta que en la base de estas enormes adquisiciones de tierra reposan intereses privados neoliberales, que persiguen la implementación de proyectos de irrigación a gran escala, producción de monocultivos, incluyendo la producción de agrocombustibles, así como la mera especulación de precios. Estos extranjeros que se apropian de las tierras de manera abusiva

pretenden hacerle el quite a los poco confiables mercados internacionales de alimentos, sin importarles que otras personas ya posean estas tierras de manera tradicional y formal.

El Informe reciente de la FAO, El Fondo Internacional Para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente (IIED) sobre “acaparamiento de tierras de vocación agrícola”³⁶ se fundamenta en investigaciones profundas en Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí y Sudán, mientras que un estudio reciente también cubre prácticas similares en Angola, Kenia, Mozambique, Tanzania y Zambia³⁷. El informe identifica una variedad de países inversionistas que incluyen a China, Jordania, Kuwait, Libia, Qatar, Arabia Saudí, Siria, los Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos y otros. Adicionalmente otras Fuentes citan la búsqueda de Egipto para la producción a distancia en Níger, Tanzania, y pronto Uganda³⁸. Algunos cálculos estiman las inversiones en tierras de vocación agrícola en África, América Latina y Asia, por encima de 15 millones de hectáreas, cerca de la mitad del tamaño de Italia.³⁹

El informe reciente de FAO/FIDA/IIED también halla que “Gobiernos preocupados por la estabilidad de los suministros alimentarios están promoviendo la adquisición de tierras de vocación agrícola en países extranjeros, como una alternativa para la adquisición de alimentos de los mercados internacionales”. La crisis global de alimentos ha eliminado la presunción según la cual los precios de los alimentos se van a mantener bajos. Los países importadores de alimentos ahora son más vulnerables a las restricciones comerciales de exportación y a los suministros interrumpidos. Los autores no aplican un enfoque de derechos humanos en su análisis, pero reconocen que “este es realmente un tema candente, debido a que la tierra es central en lo que se refiere a la identidad, la subsistencia y la seguridad alimentaria”. Los países inversionistas tienden principalmente a repatriar las cosechas producidas a distancia, para alimentar su propia población, como parte de la estrategia de autosuficiencia. No existe información suficiente sobre los efectos en la identidad o en la subsistencia de los campesinos en los países anfitriones afectados. Los ingredientes requeridos para el debate incluyen la consideración los derechos a la alimentación, la tierra y la vivienda adecuada, los reclamos e intereses de los inversionistas y las voces de las personas afectadas en los países huéspedes. El nuevo enfoque se debería concentrar en los principios de derechos humanos afectados con el “acaparamiento de tierras de vocación agrícola”.

Derechos, democracia, tierra y seguridad alimentaria

La democratización en África ha progresado en direcciones divergentes e incluso contradictorias. Los Estados han ratificado los tratados de derechos humanos relacionados con la seguridad alimentaria, pero no han implementado las obligaciones correspondientes mediante leyes y políticas. El acuerdo internacional conseguido en el 2004 sobre un nuevo conjunto de Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación representa un desarrollo esperanzador.⁴⁰

Algunos de los sistemas democráticos actuales o considerados como tales en el pasado, últimamente han presentado corrupción en la administración alimentaria. Algunos ejemplos son la venta (a terceros privados) de la reserva estratégica de granos de Malawi y la adjudicación de ayuda alimentaria en Zimbabwe, para premiar aliados políticos y castigar a los oponentes. Sin embargo, algunos medios, académicos, políticos y unas pocas ONGs (tales como FIAN y la Coalición Hábitat Internacional) están generando conciencia sobre la manera como la tierra, los alimentos y el hambre se relacionan con los derechos humanos.

La producción de alimentos para el uso local, por parte de los agricultores a pequeña escala no sólo fue juzgada como de menor clase por el consenso de Washington, sino que también devino impopular entre los líderes gubernamentales en los países en vías de desarrollo, quienes favorecieron las exportaciones agrícolas o manufactureras hacia los países desarrollados, supuestamente más lucrativas y gravables.⁴¹ Ahora ellos se arriesgan a incurrir en un costo mucho más alto.

Se ha hecho y aún se está haciendo mucho daño. Sin embargo el hambre y el Derecho a la Alimentación son muy importantes, como para ser subordinados a los intereses privados nacionales o a las ideologías comerciales neoliberales ya desacreditadas. Los alimentos no son simplemente otro bien, ellos mantienen la vida. El cubrimiento de las necesidades y los problemas alimentarios requieren de políticas correctivas para gobernar la producción y el comercio de alimentos, pero con vista a la preservación de la subsistencia local.

36 Entiéndase como “farmland grabbing”

37 L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard and J. Keeley, “Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa” [¿Acaparamiento de tierras u oportunidades de desarrollo? Inversiones agrícolas y negocios internacionales de tierra en África (Londres/Roma: IIED/FAO/FIAD, 2009).

38 Emojong Osere, “Egypt could grow wheat in Uganda soon,” (Pronto Egipto podrá cultivar trigo en Uganda) Observador diario (9 junio de 2009), en: <http://www.monitor.co.ug/artman/publish/business.power/egypt.could.grow.wheat.in.uganda.soon.86137.shtm>.

39 Citando a Peter Brabeck, director de Nestlé. Javier Blas, “Africa giving away land ‘almost for free,’” [África entregando su tierra casi gratis] Irish Times (25 de mayo del 2009), en: <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/0525/1224247325047.html>.

40 Directrices Voluntarias en apoyo a la realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, adoptadas en la 127ª Sesión del Consejo de la FAO, Noviembre 2004 (Roma: FAO, 2005), en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.

41 En el sentido de poder ser más fácilmente objeto de tributación.

PARTE
NACIONAL Y REGIONAL:
MONITOREANDO
EL DERECHO
A LA ALIMENTACIÓN
Y LA NUTRICIÓN

Benín

El estado actual de la implementación de Algunas Directrices Voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación

42 "Droit à l'Alimentation au Benin: Etat des lieux de l'application de quelques directives volontaires de la FAO", Rapport définitif, Con la contribución de: Jean-Louis Kuessi Assogba, Sœurs Unies à l'Oeuvre (SUO), Benín. Mayo del 2009. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Introducción

El presente informe⁴² evalúa la implementación de algunas de las Directrices Voluntarias en Benín y se basa en los resultados del taller sobre seguridad alimentaria nacional sostenido en Cotonou en Julio del 2008. Las Directrices que se evalúan se relacionan con las políticas agrícolas y las políticas domésticas comerciales, las medidas de control de precios, las políticas nacionales de empleo, los problemas ambientales y el marco jurídico. Estos sectores de las políticas públicas fueron considerados como una prioridad por los participantes en el taller. Para esta evaluación se utilizó la herramienta de monitoreo del Derecho a la Alimentación desarrollada por FIAN y la Welthungerhilfe (WHH), con base en la cual en este informe se trata: (a) el compromiso de Benín con la implementación de las Directrices Voluntarias; (b) las obligaciones estatales bajo el Derecho a la Alimentación, en relación con la capacidad de fortalecimiento de la población y las organizaciones de la sociedad civil; y (c) desafíos en la implementación de las Directrices Voluntarias y propuestas de acciones específicas y prácticas para lograrlos.

Hechos y hallazgos

El contexto económico y social en torno al Derecho a la Alimentación

Los dos sectores en los que nos enfocamos son educación y salud. Durante las dos últimas décadas, las tasas de ingreso de estudiantes a las escuelas primarias y secundarias aumentaron. La proporción de niñas en comparación con la de niños estimada para el 2004 es de 0,75 mientras la meta de igualdad es de 1 para el 2015. No obstante este progreso aún hay problemas en el sector educativo, tales como el número insuficiente de profesores y los permanentes bajos niveles de educación. Las condiciones de salud también mejoraron durante el período 2003-2006, a la vez que aumentó el uso de los servicios de salud y en el 2006 se superó la meta general de 38%, alcanzando un 44%. A pesar de estos resultados, una gran parte de la población continua sufriendo de altas tasas de morbilidad y decesos causados por enfermedades tropicales, tales como la malaria. La pandemia de VIH/SIDA también impone una alta carga en la población, que resulta en el incremento de la pobreza y la marginación social. Cerca de un 80% de las personas viviendo con VIH/SIDA padecen de inseguridad alimentaria.

El acceso a agua segura y a facilidades de saneamiento también ha mejorado. Aún así, las estadísticas recientes demuestran que dos tercios de la población rural no tienen acceso a agua segura, mientras los problemas de evacuación de desechos tanto en las áreas rurales como urbanas continúan siendo preocupantes.

El sector agrícola es el sector principal de la economía en Benín. La agricultura contribuye en un 36% al Producto Interno Bruto, del 75 al 90% en los ingresos por exportaciones, con un 15% de los ingresos tributarios y un 70% del empleo. Se debería confiar en el desarrollo agrícola como medio para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza. A pesar de ser mayor en el 2008 (8,4% del presupuesto total) en comparación con 2007 (5,8%), la inversión pública en agricultura se queda corta en relación con el 10% acordado en la conferencia de Maputo en el 2003 y por lo general favorece a las grandes empresas. Los cultivos de alimentos producidos incluyen: tapioca, sorgo, maíz, arroz y frijoles. El principal cultivo de exportación es el algodón; en promedio la producción se ha incrementado en un 50% por año durante los últimos 10 años. La economía de Benín depende altamente de los mercados en Nigeria, especialmente para las re-exportaciones.

Seguridad Alimentaria y Nutrición en Benín

La pobreza ha aumentado durante esta década. También hay diferencias geográficas considerables en la incidencia de la pobreza, alcanzando niveles por encima del 40% en los departamentos más pobres. Igualmente, se han encontrado diferencias significativas entre las ciudades del país, las cuales incluyen niveles de incidencia que, en las más pobres, superan el 50%.

La población de Benín es de casi 7 millones de habitantes, de los cuales un 61,2% vive en las áreas rurales. El promedio de la tasa de crecimiento poblacional se acercó al 3,25% por año en el periodo comprendido entre el 1998 y el 2007, cuando las tasas de crecimiento anual en la producción de cosechas y de animales no fueron suficientes para garantizar la seguridad alimentaria nacional a largo plazo. De hecho, hay grupos poblacionales específicos que sufren de inseguridad alimentaria, incluyendo: agricultores a pequeña escala, pueblos pescadores y hogares urbanos de bajos ingresos. Treinta y tres de las 77 ciudades experimentan inseguridad alimentaria y condiciones de malnutrición permanente o cíclica. El alza de precios de los productos agrícolas que tuvo lugar a finales del 2007 ha agravado esta situación de manera significativa. Los niveles más altos niveles de subnutrición en los niños menores de 5 años fueron encontrados en las regiones del norte, alcanzando un 16%.

Gobernanza de la seguridad alimentaria y nutrición en Benín

El Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca (MALF, por sus siglas en Inglés), y sus unidades especializadas, tienen un mandato importante en relación con la seguridad alimentaria. La responsabilidad de la coordinación intersectorial y del monitoreo de políticas se encuentra en las manos del Comité Nacional de Alimentación y Nutrición. Una estructura institucional similar existe también a nivel departamental. Las ONGs y las asociaciones de consumidores están representados en estos comités, en línea con las instituciones políticas. El compromiso del gobierno de manejar la seguridad alimentaria se encuentra ilustrado en un sinnúmero de documentos públicos. Entre estos, el más significativo es la declaración de la Política de Población, adoptada en 1996 y revisada en el 2006, la cual garantiza que todas las personas tendrán acceso a alimentación suficiente y segura para disfrutar un estado nutricional adecuado. En el Programa de Acciones de Gobierno la seguridad alimentaria adquirió una alta prioridad. La segunda generación del Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) adopta plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015.

Numerosos proyectos sectoriales han sido actualmente implementados para manejar la pobreza alimentaria y los problemas de consumo de alimentos: (i) establecer pequeños lotes irrigados para la producción de alimentos; (ii) mejorar las condiciones socio-económicas de los pescadores artesanales; (iii) incrementar la autosuficiencia alimentaria y mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos a pequeña escala; (iv) diversificar los ingresos rurales; y (v) incrementar la producción de cereales a través de la producción de semillas y otros insumos agrícolas. Otros programas incluyen provisiones de microcréditos y otros servicios dirigidos a los pobres extremos y la financiación de actividades agrícolas para elevar los ingresos rurales y mejorar la seguridad alimentaria.

Lo que sí es claro, es la gran distancia existente entre todas las buenas intenciones expresadas en la política y en los documentos de estrategia, y las formas en que los proyectos y programas son implementados en la práctica. La participación popular es débil. Las ONGs y el sector privado intervienen muy poco en la formulación, implementación y monitoreo de los programas y proyectos que impactan en la realización del Derecho a la Alimentación. Particularmente aquellos que no disfrutan de su Derecho a la Alimentación deberían participar en este proceso.

Desde el 2002 las ciudades en Benín tienen autonomía jurídica y financiera. Ellas son competentes para proyectar los planes comunitarios de desarrollo; sin embargo estos planes frecuentemente no priorizan las acciones de seguridad alimentaria, o solo se enfocan en los problemas agrícolas locales. Los programas de desarrollo comunitario se implementan precariamente debido a que las comunidades locales carecen de capacidad para movilizar recursos financieros. La puesta en marcha de los planes de desarrollo comunitario hasta ahora se limita en su mayoría a proyectos de infraestructura.

Marco jurídico para el Derecho a la Alimentación

Benín ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1992. Sin embargo el Derecho a la Alimentación no se encuentra explícitamente reconocido, ni es justiciable en Benín. La constitución nacional no consagra el Derecho a la Alimentación y no hay mecanismos de recurso vigentes para la demanda de violaciones de este derecho. Los tribunales a nivel nacional y municipal principalmente se dedican a temas relacionados con la tenencia de tierras. Las instituciones de derechos humanos no son muy activas. Los posibles demandantes de violaciones de derechos humanos tienen muy poco conocimiento sobre la manera como pueden reclamar sus derechos. Un proyecto de reforma tributaria tiende a acelerar el proceso de apelaciones y a mejorar el funcionamiento del organismo judicial, pero no contempla la inclusión del Derecho a la Alimentación como un derecho justiciable.

Conclusiones y recomendaciones

El gobierno de Benín se ha quedado corto en la implementación de las Directrices Voluntarias, lo cual, a pesar de los esfuerzos hechos permanece siendo el mayor desafío. Para que esto suceda, y para realizar el Derecho a la Alimentación, el gobierno debe hacer todo lo que esté a su alcance para eliminar los obstáculos actualmente existentes. En este proceso es necesario que tanto el gobierno como la sociedad civil jueguen sus respectivos roles, de manera que todos los ciudadanos disfruten su Derecho a la Alimentación. Esto significa que a través de los programas sociales la gente, especialmente las personas más pobres, deben llegar a entender y disfrutar sus derechos, y contar con los mecanismos jurídicos procesales requeridos para reclamar sus derechos.

Recomendaciones al Gobierno de Benín

Para proteger y promover el Derecho a la Alimentación, el Estado debería:

- Facilitar efectivamente y sin discriminación el acceso a agua segura y a insumos para la producción de alimentos.
- Poner sus esfuerzos en el sector agrícola, de manera que se formule una política de desarrollo agrícola con la participación de los agricultores.
- Mejorar la orientación social de la política de seguridad alimentaria de la Oficina Nacional para la Seguridad Alimentaria (ONASA) con respecto a los productores a pequeña escala; el gobierno debería ser activo en el diálogo con los productores a pequeña y gran escala y con los grupos de consumidores, para alcanzar un acuerdo acerca de los precios razonables que reciba cada grupo productor y los precios que paguen los consumidores por los productos alimentarios básicos.
- Apoyar un proceso acelerado de promoción de granjas públicas y privadas, suministrando insumos agrícolas y créditos, de tal manera que no se interpongan trámites complicados y burocráticos para los agricultores.
- Descontinuar las políticas agrícolas que incrementan la dependencia de los mercados extranjeros y generan un riesgo de aumento de la pobreza. En vez de esto, debería promover la agricultura sostenible en armonía con las condiciones locales.

Recomendaciones a la Sociedad Civil

La Sociedad Civil debería proteger y promover el Derecho a la Alimentación mediante las siguientes acciones

- Adelantar el trabajo de campo y preparar evaluaciones mediante el uso de indicadores adecuados.
- Preparar análisis de presupuestos enfocados en los derechos económicos, sociales y culturales, y enfocarse en proyectos y programas prioritarios para el Derecho a la Alimentación mediante el uso de los resultados e insumos para la defensa del Derecho a la Alimentación.
- Organizar campañas de defensa para llegar a los decisores políticos y promover la expedición de un marco jurídico para el Derecho a la Alimentación.
- Organizar campañas de concienciación popular centradas en la ley No. 2007-03 (16 de octubre 2007) sobre los sistemas de tenencia de tierras, de manera que las poblaciones rurales finalmente disfruten de los beneficios prometidos.
- Promover y facilitar el uso de los mecanismos jurídicos disponibles en casos de violaciones de los derechos y apoyar el acceso a los mecanismos de recurso disponibles.
- Preparar análisis críticos de los informes del Estado sobre la implementación de las Directrices Voluntarias
- Generar conciencia pública sobre el Derecho a la Alimentación
- Trabajar por la ratificación del Protocolo Facultativo al PIDESC
- Trabajar por la incorporación del Derecho a la Alimentación en la constitución nacional, con el fin de hacerlo justiciable.

Temas sobre el Derecho a la Alimentación

- Los derechos a la alimentación adecuada, el agua y la tierra son derechos humanos interrelacionados e interdependientes
- Un análisis independiente de la legislación existente, la jurisprudencia y las políticas públicas con respecto a estos derechos, puede conducir de una manera constructiva a recomendaciones de cambios que pueden acelerar el progreso en la realización de estos derechos.
- Las iniciativas de la sociedad civil juegan un papel fundamental en el monitoreo de las obligaciones del Estado en cuanto a los derechos a la alimentación, el agua y la tierra.

Introducción

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil en Brasil han preparado este informe⁴³, como parte de un proceso para monitorear el compromiso del gobierno brasileiro en cuanto a la realización de los derechos humanos. En primera instancia el informe fue dirigido al Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), para ayudar al Comité a entender la situación de derechos humanos en Brasil. Este se dirige a apoyar al gobierno brasileiro en la formulación de propuestas para el avance en la realización de los derechos humanos, así como a los líderes y directores de las organizaciones de la sociedad civil para inspirarlos a continuar movilizándose y luchando por la realización de los derechos humanos. Finalmente, se dirige a todos los brasileiros, animándolos a fortalecer su creencia en la construcción de una sociedad que respete y promueva los derechos humanos como un compromiso que no puede ser pospuesto.

El Informe Oficial presentado por el Gobierno Brasileiro fue usado como referencia para este informe (paralelo), suministrando un análisis y una crítica del Informe Oficial. El informe paralelo se divide en dos partes. La primera sección evalúa el estado general de los derechos económicos, sociales y culturales en Brasil, especialmente tomando en cuenta los factores que el Comité ha considerado como fundamentales para la implementación del PIDESC en sus conclusiones finales⁴⁴. Después de la sección general hay 10 capítulos dedicados a los derechos consagrados en el PIDESC. Debido a las limitaciones de espacio, el resumen contenido en este artículo se concentra en el capítulo 7 del informe paralelo, “El derecho a vivir dignamente (a la alimentación y a la vivienda)”. Este capítulo cubre los derechos a la alimentación, el agua, la tierra rural y la vivienda.

Hechos y hallazgos**La Situación general de los Derechos a la Alimentación, el Agua y la Tierra Rural**

El Ministro de Desarrollo Social⁴⁵ estimó el número de familias pobres en un 11,1 millones de personas (con un ingreso *per cápita* igual o menor a R\$ 120/mes), y en 16,1 millones (ingreso *per capita* no superior a R\$ 170/mes). En noviembre del 2006, 14,9 millones de familias fueron clasificadas como pobres. En ese momento había 13.619.317 familias registradas en el programa *Bolsa Família*, pero sólo 10.965.810 familias efectivamente recibieron los beneficios del programa.

De acuerdo con el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE)⁴⁶ 31,67 millones de brasileiros, o 18,7% del total de la población vivía en áreas rurales. La propiedad privada de tierras rurales asciende aproximadamente a 420 millones de hectáreas, otros 200 millones de hectáreas son tierras públicas, mientras 102 millones están designadas como reservas rurales y 128 millones están declaradas como tierras indígenas. Hay 4,2 millones de propiedades privadas registradas, de las cuales 57,6% tienen una extensión de 25 o menos hectáreas, ascendiendo a una extensión total

43 “Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Economicos, Sociais y Culturais pelo Estado Brasileiro”, con la contribución de la Articulación de las Contrapartes de MISEREOR en Brasil (Misereor), el movimiento Nacional de Derechos Humanos (MNDH), la Plataforma Brasileira de Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Plataforma DhESCA Brasil), el Proceso de Articulación y Diálogo entre las Agencias Ecuménicas Europeas y sus Contrapartes Brasileiras (PAD Brasil y EuroPAD). Brasília, Junio del 2007 Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

44 UN. CESCR. General Distr. E/C.12/1/Add.87,23/05/2003.

45 Información disponible en www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview-br.asp

46 Para información completa y actualizada acerca de la situación de la tierra, ver DIEESE, 2006.

de 26,7 millones de hectáreas o el 6% del total del área rural. De otra parte, las propiedades por encima de mil hectáreas son menos de 70.000, o 1,6% del total de la propiedad rural, pero cubren una extensión total de tierras de 183 millones de hectáreas o el 43,5% del total del área registrada. El índice Gini de la distribución de la propiedad de la tierra en Brasil se ha estimado en 0,802 en el 2000, demostrando el gran nivel de concentración de la tierra.

Hay diferencias dramáticas en el acceso a los servicios básicos (agua segura, redes de alcantarillado y recolección de residuos), dependiendo de las regiones, los ingresos familiares, y entre las áreas urbanas y las rurales. Los estados con las tasas más altas de cobertura sanitaria en el 2005 fueron São Paulo (90%), Minas Gerais (80,2%) y Brasília (77,6%); los estados con la cobertura más baja fueron Amapá (1,9%), Rondônia (4,8%) y Amazonas (5%). Las tasas de cobertura calculadas según los ingresos familiares también demuestran disparidad: 39% para familias con un ingreso equivalente a la mitad del salario mínimo o menos, en contraste con el 82% para familias con ingresos por encima de cinco veces el salario mínimo. El 61% de las viviendas urbanas tienen cobertura plena en comparación con un tercio de las viviendas familiares en el noroeste.

Legislación y Jurisprudencia

Varias leyes recientes presentan desarrollos positivos con respecto al Derecho a la Alimentación. La ley No. 11.346 (2006) creó un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), e hizo específica referencia al Derecho a la Alimentación Adecuada y a las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar este derecho. La ley también estableció una rutina de conferencias nacionales para cuatro años y expidió normas para el Consejo Nacional de Alimentación y Seguridad Alimentaria (CONSEA), reservando dos tercios de su membresía para los representantes de la sociedad civil. El Acto Provisorio No.132 (2003) creó el programa *Bolsa Familia*, así como un consejo para administrar el programa que informa directamente a la Presidencia. El Acto Provisorio fue transformado en la Ley No. 10.836 en el 2004, regulada mediante el decreto No. 5.209 (2004). La Ley No. 10.835 (2004) instituyó el Ingreso Básico Ciudadano y determinó que a partir del año 2005 todos los brasileños y extranjeros con más de cinco años de residencia tienen el derecho a recibir beneficios monetarios anuales definidos por el gobierno, dándose prioridad a los más pobres. Hasta la fecha esta Ley no ha sido implementada.

Mucho menos positiva es la Ley No. 11.105 (2005), que autorizó la producción y la comercialización de semillas genéticamente modificadas, proporcionando fuertes estímulos para el incremento de la agricultura comercial. La ley No. 10.831 (2003) establece procedimientos para la producción y el comercio de orgánicos, centrándose principalmente en la preservación de las formas tradicionales de agricultura orgánica.

En la legislación brasilera el acceso al agua segura no se ha enfocado desde una perspectiva de derechos humanos. La Ley No. 10.670 (2003) designa el 22 de marzo como el día nacional del agua. La Ley No. 10.638 (2003) crea un programa nacional para abordar la sequía. Otra pieza importante de la legislación es la Ley No. 11.445 (2007) que establece los procedimientos nacionales para la provisión de saneamiento básico.

Políticas públicas: Alimentación y Tierra Rural

La Sociedad Civil reconoce que el Estado ha hecho algunos esfuerzos válidos para abordar la pobreza y la indigencia. En relación con el derecho a la tierra aún se mantienen algunos obstáculos significativos. El Informe Oficial no presenta evidencia de los impactos de las políticas públicas e ignora los desafíos futuros. Aquí el enfoque es en las acciones del programa *Bolsa de Familia* y de la reforma agraria, demostrando que el cumplimiento pleno de las recomendaciones del Comité es una tarea a largo plazo.

El programa *Bolsa Familia* fue creado en el 2005. En marzo de este año 6.4 millones de familias fueron registradas, de las cuales 62,7% vivían en las áreas urbanas, 29,2% en las áreas rurales y 8,1% no proporcionaron información al respecto. La cobertura del programa ha ido creciendo consistentemente: 78,4% del número total de familias pobres participó en el 2005, y este porcentaje se incrementó hasta casi el 100% en el 2006. A finales del 2006, casi 11 millones de familias pobres participaron en el programa.⁴⁷ Es generalmente aceptado que *Bolsa Familia* efectivamente ha reducido las inequidades sociales en Brasil. La familia promedio recibe beneficios que ascendieron a 21,2% del ingreso familiar en agosto 2005⁴⁸. De las familias receptoras 87,2% declaró que gastó

47 De acuerdo con el sistema de información del Ministerio de Desarrollo Social, disponible en www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp

48 Para más detalles, ver www.mds.gov.br/ascom/hot_seminariobf/apresentacao/21-10-2005/romulo-paes.ppt

el dinero para comprar alimentos y 82,4% informó que la dieta familiar ha mejorado gracias a la participación en el programa.

Los resultados de las investigaciones de FIAN Brasil demuestran que tales políticas de ingreso mínimo a menudo son la única fuente de recursos financieros. Sin embargo, las condiciones establecidas para acceder a tales programas deben ser cuestionadas: un derecho no debería ser sometido a condiciones previas. A cada municipalidad se le asigna una cuota fija de familias para enrolar en el programa, independientemente del número de familias en necesidad. Como ejemplo, el 22,1% de las 1.200 familias sin hogar en *Setor Grajaú*, en la ciudad de Goiânia (capital del estado de Goiás), declararon tener ingresos equivalentes a cero y hasta ahora ninguna de ellas ha recibido los beneficios de la *Bolsa Família*.

49 Ver el informe en Agencia Brasil.
Www.agenciabrasil.gov.br/
noticias/2007/01/30materia.2007-
01-30.1642403473/view.

En el 2003 el gobierno lanzó el Segundo Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) (MDA/INCRA, 2003) para ubicar a 400.000 familias en áreas recientemente renovadas, proveer a 130 mil con créditos y regular las ocupaciones de tierra actualmente ilegales de cerca de 500.000 familias. Alrededor de 1 millón de familias deberían ser atendidas a través del plan entre el 2003 y el 2006. Los movimientos sociales propusieron que 1 millón de familias deberían beneficiarse sólo a través del componente de ubicación (20% de todas las familias rurales sin tierras). No obstante, una evaluación conducida por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)⁴⁹ indicó que sólo un total de 381.419 familias fueron ubicadas entre el 2003 y el 2006, cubriendo 31.6 millones de hectáreas.

Los movimientos sociales en la región del Amazonas han presentado alternativas para reconciliar los proyectos de ubicación con las áreas de preservación, basados en una relación diferente entre la tierra y el bosque. Dichas propuestas incluyen un proyecto de desarrollo sostenible, en el cual los beneficiarios prometen implementar actividades ambientalmente sostenibles de manera que se permita la reproducción de especies y la reforestación de áreas devastadas. El Instituto Nacional para la Colonización y la Reforma Agraria (INCRA) ha adoptado un nuevo modelo en la región del Amazonas, de acuerdo con las líneas de los proyectos de desarrollo sostenible.

Iniciativas de la Sociedad civil: Alimentos, Agua y Tierra Rural

La Plataforma Brasileira de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (*Plataforma DhESCA Brasil*) es una red de ONGs y movimientos sociales que informa sobre violaciones de derechos humanos en el país. Desde el 2002, esta ha impulsado audiencias públicas, registrado demandas, propuesto soluciones a los gobiernos, puesto en movimiento la Defensa de los Pueblos y movilizado a la sociedad civil para solicitar de las autoridades públicas el cumplimiento de sus derechos humanos.

50 Ver : www.fianbrasil.org.br .

FIAN Brasil lanzó en octubre 16 del 2005 (Día Mundial de la Alimentación) una campaña nacional sobre la renta básica universal, con las siguientes acciones: a) difusión masiva a través de diversos medios de comunicación, sobre la semana nacional de la lucha por el Derecho a la Alimentación Adecuada; b) un estudio sobre casos de violaciones, y c) evaluación anual de los programas públicos, tales como *Fome Zero* y *Bolsa Família*⁵⁰.

El Foro Brasileiro por la Seguridad Alimentaria y Nutricional (*FBSAN*) es una red de organizaciones, movimientos sociales e individuos que trabajan sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). FBSAN tiene los siguientes objetivos: movilizar a la sociedad acerca de temas de SAN; concienciar públicamente para lograr apoyo a esta perspectiva en la opinión pública; promover las políticas y acciones públicas tanto a nivel nacional como internacional, relacionadas con la seguridad alimentaria nacional y el Derecho a la Alimentación; insertar el tema en la agenda nacional; estimular las iniciativas locales para promover la seguridad alimentaria y nutricional; capacitar a la sociedad civil para que optimice su rol en la participación social; denunciar y monitorear las respuestas gubernamentales a la violación del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

La Red Nacional Inter-organizacional para las Áreas Semiáridas del Nororiente involucra más de 750 organizaciones populares. La posición de la red es que el proyecto gubernamental de transposición de las aguas del Río São Francisco no resolverá el problema de la sequía en algunas regiones del nororiente, debido a que esta refuerza la concentración de las fuentes de agua y la exclusión social. Este proyecto favorece los intereses del agro-negocio y resulta en la privatización y comercialización de los recursos hídricos. En adición a las reformas agrarias se necesitan reformas

hídricas que lleven a la desconcentración de la red de aguas, de manera que atienda efectivamente a las necesidades de las comunidades.

El Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en la tierra existe desde 1995 y reúne a 45 entidades nacionales que trabajan en el tema. En los años recientes, éste ha lanzado una Campaña Nacional para limitar el tamaño de las propiedades rurales en Brasil y ha tomado parte en una campaña internacional llamada “Reforma Agraria: Sostenibilidad Ambiental y Derechos Humanos”, una campaña para discutir las graves condiciones de violencia en las áreas rurales y para ejercer presión política sobre el gobierno brasilero con el fin de: crear medios que eviten los nuevos conflictos de tierra; castigar penalmente a los responsables de cientos de personas asesinadas en defensa de los derechos de los campesinos e implementar una reforma agraria efectiva.

La Red Nacional de Producción Agro-ecológica es un espacio común para los movimientos sociales y las ONGs que promueven las formas agro-ecológicas de producción de alimentos y el desarrollo rural sostenible en Brasil. Esta tiende a promover los enfoques agro-ecológicos como alternativas para producción agrícola familiar (respetando su gran diversidad cultural y sus formas de vida).

La Campaña Nacional por un Brasil Libre de Transgénicos (productos genéticamente modificados - PGM) comenzó en el 2003 y tiene como metas: luchar por un debate público, abierto y democrático sobre transgénicos; exigir la aplicación del principio de precaución; demandar más investigación sobre bio-seguridad de los PGM y de sus impactos en la producción familiar no transgénica. La campaña aboga por la agro-ecología como la mejor manera de producción y por un proceso serio e integral de etiquetamiento para todos los productos que contengan ingredientes genéticamente modificados.

Recomendaciones al Estado Brasileiro

Una Recomendación General:

- Asumir compromisos con el fin de poner en efecto las políticas estructurales para combatir la pobreza y la concentración de la tierra, llevar a cabo la reforma agraria y urbana, superar las inequidades sociales entre las poblaciones urbana y rural, sin discriminación basada en la raza, el color de la piel, la etnicidad, el género, la edad y las áreas geográficas.

Recomendaciones con respecto a los Derechos a la Alimentación, al Agua, y a la Tierra Rural

- Adoptar un Plan de Reforma agraria efectivo que considere plenamente la función social de la propiedad, según lo establecido por la Constitución Federal de 1988; revisar los niveles de productividad de las propiedades (en vigor desde 1975) y revisar la política para que impulse el uso del *Crédito Fundiário* – Crédito Agrícola y desestime la expropiación de la tierra.
- Estimular la revisión de las tasas de productividad en cumplimiento del mandato constitucional en relación con la función social de la tierra, y pedir el reconocimiento de la función social en los procesos de desalojo legal, y, si es necesario, instituir cambios en la legislación procesal.
- Regular e implementar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la meta de realizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y garantizar la participación extensiva de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales en este proceso,
- Regular e implementar la Política Nacional de Saneamiento Ambiental, asegurando el involucramiento extensivo de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales y el ejercicio del monitoreo público, en orden a garantizar el derecho al agua.
- Promover la “recolección de las propiedades abandonadas” y la identificación de las áreas públicas ocupadas irregularmente por parte de individuos privados, e implementar un programa a lo largo de la nación para garantizar el acceso a la tierra de la gente más pobre y de aquellos que históricamente no han tenido acceso a ella.
- Considerar, especialmente el aparato judicial, la necesidad de priorizar – según lo establecido en la Constitución Federal –, los derechos humanos en los contratos, particularmente enfatizando decisiones que involucren conflictos relacionados con la ocupación y la tenencia de la tierra y otras propiedades.
- Extender la implementación de las tasas sociales para electricidad y agua en las áreas de bajos ingresos, incluyendo las comunidades tradicionales y los habitantes ribereños.
- Formular e implementar una política nacional para la prevención de desalojos, de acuerdo con la resolución No. 31 del Consejo Nacional para las Ciudades.

La Criminalización de la Pobreza: Un Informe sobre las Causas Estructurales Económicas, Sociales y Culturales de la Tortura y Otras formas de Violencia

Temas del Derecho Humano a la Alimentación

- La criminalización de la pobreza y la discriminación resultante de la misma, interfieren con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el Derecho a la Alimentación Adecuada.
- La falta de seguridad física constituye un riesgo para la subsistencia que impacta negativamente en el acceso de los hogares a la alimentación adecuada.
- La violencia, particularmente aquella ejercida contra las mujeres, constituye un serio riesgo para los derechos a la vida y a la buena salud, con los efectos correlativos para la realización del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Introducción

Este informe⁵¹ ha sido producido como parte del proyecto de la OMCT “Previniendo la Tortura y Otras Formas de Violencia, mediante la Acción sobre sus causas estructurales Económicas, Sociales y Culturales”⁵². El proyecto se fundamenta en el principio de interdependencia de los derechos humanos y pretende desarrollar respuestas de derechos humanos que aborden el vínculo entre la pobreza y la marginalización, de una parte, y la tortura y la violencia, de la otra. La información aquí presentada en su mayoría fue recolectada durante una misión en el estado de Pernambuco y la ciudad de Río de Janeiro, durante febrero del 2009. Durante la misión fueron consultados representantes de la sociedad civil en relación con el vínculo entre la violencia y la negación de los derechos económicos, sociales y culturales en Brasil; se trató de individuos cuyas vidas han sido directamente afectadas por la violencia. Este informe aborda algunas de las áreas principales en las cuales hay un vínculo claro y directo entre las violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y la violencia, o la amenaza de violencia en Brasil.

Enfrentando la pobreza, la inequidad y la violencia: “el verdadero corazón de la protección de los derechos humanos”

La tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y otras formas de violencia – incluyendo la violencia contra las mujeres y los niños y niñas – están indudablemente relacionados con el irrespeto de los derechos sociales, económicos y culturales. Si estos fenómenos quieren ser eliminados efectivamente, entonces sus causas estructurales económicas, sociales y culturales deben ser entendidas y atacadas de una manera efectiva. La ecuación inversa también aplica: la acción por la reducción de los niveles de violencia es un paso fundamental hacia el aseguramiento del disfrute extendido de los derechos económicos, sociales y culturales. La negación de los DESC se relaciona con la tortura y otras formas de violencia, según lo siguiente: (a) los pobres, marginados y otros grupos vulnerables, frecuentemente son las primeras y más numerosas víctimas de la violencia, incluyendo la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes; (b) los niveles de violencia en una comunidad o en una sociedad determinada, pueden ser tales, que los individuos o grupos son incapaces de disfrutar sus derechos económicos, sociales y culturales; (c) la violencia se ejerce sobre las personas, porque ellas exigen el respeto de sus derechos económicos, sociales y culturales – los suyos o los de otros; y, (d) las políticas y programas por parte de los gobiernos, actores privados o instituciones de desarrollo y financieras pueden exacerbar la pobreza y las inequidades, así como conducir a mayores niveles de violencia oficial, criminal y doméstica.

51 “The Criminalization of Poverty - A Report on the Economic, Social and Cultural Root Causes of Torture and Other Forms of Violence in Brazil.” Una contribución de: Justiça Global y el Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle (MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) 2009. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

52 El proyecto fue financiado por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, de la UE, la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación (SDC), la Fundación Karl Popper, la Organización Intereclesial de Cooperación para el Desarrollo (ICCO) y la Fundación de los Derechos del Hombre al Trabajo.

Hechos y hallazgos

La criminalización de la pobreza

La violencia es un elemento inherente a la pobreza en Brasil. Desproporcionadamente afecta a las comunidades más pobres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales y a su vez intensifica su pobreza. Los actores estatales empeñados en la implementación de una ley tienden a “perfilar” la pobreza y particularmente a los residentes pobres de las *favelas en Brasil*, como criminales. Esta identificación se ve reforzada por los informes de los medios de comunicación y por las declaraciones de los personajes públicos. La criminalización de los pobres se convierte en la explicación a estrategias de seguridad pública que violan los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, así como la participación de la policía en acciones arbitrarias contra los residentes de las favelas, particularmente contra hombres negros y jóvenes. La constante presencia de la violencia en sus diversas formas también tiene un impacto directo en la salud de aquellos a quienes toca. Los pobres también son víctimas de crímenes, mientras que las pandillas organizadas controlan muchos de los recursos económicos en barrios pobres de las áreas urbanas de Brasil. La violencia refuerza la exclusión social: los niños tienen miedo de ir al colegio y las comunidades son forzadas a salir de sus tierras. La falta de oportunidades presiona a los jóvenes a incorporarse en el negocio del tráfico de drogas y otras actividades ilegales, mientras los hombres y las mujeres no pueden conseguir trabajo.

Inequidad y violencia

Los más afectados por la inequidad socio-económica – particularmente la población negra brasileña –, son también aquellos que corren el mayor riesgo de convertirse en víctimas de la violencia, especialmente de la violencia letal. Se estima que entre 1995 y 2005 el ingreso combinado del 40% de los hogares más pobres fue solamente un 6% del total de ingresos de los hogares en el país, mientras el 20% más rico de los hogares alcanzó por lo menos el 61% del total del ingreso de los hogares durante dicho período⁵³. Las cifras aportadas por el Banco Mundial en el 2008 indican que el 22% de la población de Brasil vive por debajo de la línea nacional de pobreza⁵⁴. Hay diversas dimensiones raciales y de género en la inequidad de Brasil, y las poblaciones negras, indígenas y *Quilombola* del país son particularmente vulnerables a la exclusión económica.

El gobierno de Brasil reconoce este desafío y ha introducido medidas para mejorar la situación. El Programa Nacional para la Seguridad Pública y la Ciudadanía (PRONASCI) pretende articular las políticas de seguridad pública con la acción social. Ahora la efectividad de este Programa está por ser determinada. A pesar de esto la sociedad civil expresa algunas reservas con respecto a su estructura e implementación, así como a la falta de transparencia en el desarrollo del programa. Un plan de seguridad conocido como “Pacto por la Vida”, desarrollado por el estado de Pernambuco, reúne un conjunto de medidas a corto, mediano y largo plazo, que intentan revertir el aumento de los crímenes violentos en ese estado.

Violencia policial contra los pobres

La criminalización de los pobres es producida por, y sirve como justificación de una forma de ejecución de la ley, basada en el perfilamiento social y la identificación de “sospechosos” típicos. Esta distorsión es cínicamente manipulada por la misma policía: las personas a quienes se dispara arbitrariamente por la policía en las *favelas* son registradas oficialmente como si se hubieran resistido al arresto. La policía de Rio de Janeiro registró en 1997, 300 homicidios a civiles en situaciones de resistencia contra las fuerzas de seguridad (*autos de resistencia*), una cifra que se eleva a 427 en el 2000, y 1.330 en el 2007. Las conductas policiales de esta naturaleza alientan a la violencia indiscriminada por encima de la investigación imparcial y la confrontación armada por encima del diálogo comunitario. Las comunidades más pobres y marginadas de Brasil viven en un riesgo diario de verse atrapadas en actos de violencia letal a manos de la policía. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales Arbitrarias y Sumarias indica que la policía es responsable de uno de cada cinco homicidios en el país⁵⁵. La policía también se ha visto envuelta en varias operaciones militarizadas de alto perfil en las áreas más pobres de las ciudades de Brasil, las cuales probaron ser altamente inefectivas.

La inequidad social y económica también se vincula con el tratamiento de los ciudadanos más pobres de Brasil, quienes corren el riesgo diario de verse atrapados en actos de violencia letal a manos de la policía. Las fuerzas de policía de Brasil⁵⁶ reciben un pago muy pobre y un entrenamiento muy escaso, a la vez que los requisitos de ingreso muy poco exigentes. Las personas re-

53 Todas, cifras proporcionadas por UNICEF, 2008, *The State of the World's Children 2009* [El estado de los niños del mundo 2009], UNICEF, Nueva York, p. 118 & 121.

54 Banco Mundial, 24 de septiembre del 2008, <http://devdata.worldbank.org/AAG/bra.aag.pdf>

55 Alston, Philip (2008) “Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial para Ejecuciones Extrajudiciales Sumarias y Arbitrarias, Sr. Philip Alston. Addendum. Misión a Brasil”. A/HRC/11/2/Add.2 futuro, 29 de agosto del 2008, Versión Avanzada no Editada.

56 En Brasil hay tres fuerzas policiales La policía federal y la policía civil regida estatalmente –responsable por las investigaciones criminales–, y la policía militar, que patrulla las calles y también contribuye a la seguridad de las prisiones.

clutadas por la policía provienen de los sectores más pobres de la sociedad. El trabajo policial es considerado menos una profesión que un medio para ganar un salario regular si acaso modesto. La corrupción se encuentra expandida entre los oficiales de policía.

El control de las áreas urbanas pobres por parte de las milicias

El aumento de las milicias informales o semi-informales ha tenido lugar como respuesta a los temores públicos con respecto a la “criminalidad”. Sin embargo, en la práctica estas organizaciones están dirigidas por fuertes poderes económicos. Siendo técnicamente ilegales, las milicias (oficiales de policías, antiguos oficiales de policía, guardianes de prisión, bomberos y otros) ocupan un área gris. Las operaciones policiales contra las pandillas en las áreas urbanas pobres han creado a menudo un vacío de poder, ahora llenado por las milicias. La privatización de los servicios de seguridad en Brasil también está estrechamente relacionada con la expansión de los grupos de milicias. Las milicias establecen sus propias estructuras para explotar a las comunidades pobres. Se dice que el control de los servicios de transporte local es una actividad particularmente lucrativa para ellas. En el 2005 se estimó que más de 100 comunidades urbanas pobres se encontraban bajo el control de las milicias en la ciudad de Rio de Janeiro. Las milicias y las pandillas criminales organizadas que se les asimilan, representan la apropiación violenta del espacio público y de los recursos económicos de los pobres de los sectores urbanos en Brasil.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Sistema de Prisiones

El sistema carcelario es un elemento fundamental de la perpetuación del vínculo entre pobreza y violencia en Brasil, y en el sustento del fenómeno de criminalización de los pobres. La vulnerabilidad de las personas más pobres y marginadas de Brasil hacia el encarcelamiento es demostrada por las estadísticas que indican que la población carcelaria es típicamente joven, afro-brasilera y muy pobre⁵⁷. La pobreza, la inequidad y la violencia no sólo conducen al encarcelamiento, sino que también están presentes en los muros de las prisiones y afectan los entornos de los prisioneros y sus familias “afuera”. El hacinamiento es una característica típica de las prisiones, en donde se provee una nutrición muy pobre y los servicios de salud son inadecuados, cuando no inexistentes, a la vez que las actividades educacionales o laborales son muy escasas. También es común la violencia extrema entre los prisioneros. Los trabajadores de las prisiones no reciben un entrenamiento adecuado. Más allá, el encarcelamiento conduce a una seria estigmatización social para la familia de los prisioneros, y junto con el impacto económico de la pérdida de capacidad de generación de ingresos del detenido, puede conducir a una seria precariedad económica.

57 Ministerio de Justicia, DEPEN, Info-Pen, datos consolidados 2008.

Violencia contra las Mujeres

El estado Pernambuco tiene unas tasas de homicidio de mujeres particularmente altas: casi 2.000 fueron asesinadas entre en 2002 y el 2007, lo cual equivale a un promedio de 300 mujeres por año⁵⁸. La violencia doméstica fue la causa principal⁵⁹. Las mujeres pobres en particular se encuentran ligadas a compañeros abusivos, tanto por su dependencia económica, como – particularmente en las regiones del norte y del nororiente del país–, por la idea tradicional según la cual la mujer se ve como una propiedad del hombre. Nuevamente, la pobreza no es el único factor. Las estadísticas demuestran que las mujeres brasileras en mayor riesgo de ser asesinadas por sus compañeros no son solo las “pobres”, sino también las “jóvenes” y “negras”. La vulnerabilidad de las mujeres a la violencia es producida por los desafíos que ellas enfrentan en la búsqueda de asistencia. Faltan servicios de policía especializados, con trabajadores entrenados en el registro y la investigación de casos, así como en la ejecución de decisiones judiciales. Una gran parte del apoyo prestado a las mujeres víctimas de la violencia en Brasil es proveído por las organizaciones de la sociedad civil, con una baja capacidad de cubrir las demandas de dichos servicios. Los servicios públicos son insuficientes y pobremente distribuidos a lo largo del país.

58 SOS Corpo, “Desafios ao monitoramento das políticas públicas, Dados e Análises”, IV, No. 7, Septiembre 2008, p. 5

59 SOS Corpo, “Desafios ao monitoramento das políticas públicas, Dados e Análises”, IV, No. 7, Septiembre 2008, p. 2

La violencia contra los defensores de derechos humanos y los movimientos sociales

Los defensores de derechos humanos que trabajan en temas de violencia policial y miliciana se encuentran entre los más vulnerables a la violencia y a la intimidación⁶⁰. La violencia y el proceso de criminalización contra los defensores de derechos humanos y los movimientos sociales, es claramente observado en quienes luchan para asegurar el acceso a la tierra, confrontar las inequidades en la distribución de la tierra o responder a la reforma agraria pobremente planeada. En su informe del 2006 sobre las violaciones de los derechos humanos en Brasil, la OMCT indicó que la intensificación del conflicto de tierras, el aumento en la no detentación de tierras y el número creciente de familias desalojadas fueron los factores que contribuyeron a la amplificación de la violencia y de los homicidios de campesinos y trabajadores rurales.⁶¹

60 Muchas de las organizaciones que atendieron el taller de un día en Recife para la preparación de este informe, afirmaron que ellos fueron considerados como objetivo por el Estado, por compromiso con los derechos humanos, Una queja que recibió eco entre los representantes de un número de organizaciones con las que nos reunimos en Rio de Janeiro.

61 OMCT, Violaciones de Derechos Humanos en Brasil, Mayo 2006. Ver www.omct.org

62 Las recomendaciones en el informe del Gobierno de Brasil cubren un número de artículos del PIDESC. Aquellas relativas al artículo 11 se presentan aquí, adicionalmente se presentaron recomendaciones para romper el vínculo entre violencia y pobreza

Conclusiones y Recomendaciones⁶²

Las comunidades más pobres y marginadas de Brasil se encuentran atrapadas en un ciclo de violencia y pobreza. Una respuesta efectiva y sostenible a esta violencia y esta pobreza deberá abordar inevitablemente la inequidad y la discriminación en Brasil, en adición a la reforma de las políticas policiales y el sistema carcelario, y el aseguramiento de mecanismos adecuados para confrontar la violencia contra las mujeres y los niños. Las disparidades extremas en el acceso a las oportunidades socio-económicas y los servicios públicos, alimentan los altos niveles de violencia en Brasil. La discriminación en Brasil se manifiesta, por ejemplo, por el indistinto señalamiento de los ciudadanos más pobres y marginados de Brasil, incluyendo los habitantes de las *favelas*, como “criminales”. Los individuos y movimientos comprometidos con la promoción y la protección de los derechos humanos también se encuentran frecuentemente etiquetados como tales. El fenómeno de criminalización contribuye a los abusos permanentes y arbitrarios de los pobres en manos de la policía y conducen a la violencia indiscriminada y letal, dirigida a comunidades enteras. La asociación entre las desventajas socio-económicas y la criminalidad tiene implicaciones para el acceso a la justicia por parte de los pobres, especialmente de las mujeres. El Estado brasilero, bien sea por comisión o por omisión, está profundamente implicado en todas estas situaciones.

Los prejuicios existentes contra los pobres, manifestados en la violencia, resultan en una exclusión socio-económica aún mayor y obstaculiza e impide severamente lograr lo pretendido en los intentos por reducir los altos niveles de disparidad socioeconómica en Brasil. Los individuos y las comunidades para los cuales la pobreza y violencia son el pan de cada día, han indicado medidas específicas que se deberían adoptar. Sus sugerencias se enfocan primariamente en el aseguramiento del respeto de sus DESC, complementado por una clara y efectiva dimensión de derechos humanos en el entrenamiento de la policía y en el compromiso de uso de armas no letales en la aprehensión de sospechosos. Las comunidades pobres serían lugares menos peligrosos para vivir, si los residentes no sufrieran la discriminación, tuvieran acceso a educación de calidad y la posibilidad real de encontrar trabajo pagado adecuadamente en el sector formal.

La mayoría de la legislación necesaria se encuentra vigente o las políticas apropiadas existen en el papel. El gran desafío es asegurar que estas sean implementadas efectivamente y que los beneficios que de ellas se deriven lleguen a todos los ciudadanos brasileros.

Recomendaciones al Gobierno Brasileiro

Estándar de Vida Adecuado (PIDESC, Artículo 11)

- Seguir adelante en la promoción de políticas de inclusión social para las poblaciones más pobres y marginadas de Brasil, con el fin de reducir las inequidades tanto de ingresos, como de oportunidades.
- Asegurar la implementación concreta de las disposiciones constitucionales relacionadas con la tierra y adoptar una reforma agraria consistente con los principios estipulados en la Constitución, abordando los conflictos de tierra, asegurando su distribución equitativa y garantizando el acceso a la misma.

- Elaborar una política nacional sobre la regularización de la ocupación de la tierra y simplificar la expedición de escrituras de títulos para las ubicaciones rurales, tierras indígenas y comunidades quilombola.
- Llevar a cabo un censo de quilombos para evaluar el grado de reconocimiento de las tierras quilombola y reconocer y transferir los títulos de propiedad a los quilombolas.
- Establecer un equipo de trabajo interministerial para abordar los temas de las tierras baldías, su ocupación y redistribución, en conformidad con las disposiciones constitucionales que garantizan la función social de la tierra.
- Asegurar que se adopte acciones inmediatas para asegurar que las condiciones carcelarias cumplan con los estándares mínimos, incluyendo aquellos prescritos en las Reglas de Estándares Mínimos para el Tratamiento de Prisioneros, de las Naciones Unidas.

Recomendaciones para romper los Vínculos entre Pobreza y Violencia

- Compilar y poner a disposición pública datos sobre los perfiles de las víctimas de todas las formas de violencia, incluyendo su estatus socio-económico, con el propósito de monitorear y enfrentar de una manera más adecuada la violencia en la sociedad y el impacto desproporcionado en determinados grupos, particularmente los pobres y los más marginados.
- Proveer datos estadísticos completos sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias, torturas y tratamientos inadecuados, así como de violencia policial y violencia perpetrada por los agentes públicos dentro de las prisiones.
- Revisar, mejorar y asegurar la plena independencia de los mecanismos de monitoreo, y asegurar la rendición de cuentas del aparato de seguridad del Estado, particularmente de la policía militar estatal. Asegurar que se tomen las medidas disciplinarias apropiadas contra los agentes de la policía y otros funcionarios públicos que se hallen como culpables de abusar de sus cargos.
- Asegurar que los gobiernos estatales, especialmente el estado de Río de Janeiro, eviten las operaciones policiales a gran escala contra pandillas organizadas, en favor de un progreso sistemático y planeado con pleno respeto de los derechos humanos, restableciendo una presencia sostenida de la policía y de las autoridades gubernamentales en las áreas controladas por las pandillas.
- Adoptar pasos firmes y decisivos para dismantelar la red de milicias que controlan los recursos económicos y los servicios en muchos barrios urbanos pobres, respetando plenamente la ley y los derechos humanos.
- Invertir en el entrenamiento de la policía federal, civil y militar, asegurando que todos los agentes de policía y penitenciarios reciban capacitación en derechos humanos.
- Poner un mayor énfasis en el entrenamiento de la policía sobre la aplicación de técnicas investigativas adecuadas en vez de interrogatorios.
- Establecer una distribución más efectiva de las estaciones de policía especializadas en el manejo de la violencia contra las mujeres y los niños (Delegacias especializadas de atendimento à mulher). Promover el reclutamiento de mujeres agentes de policía.
- Desarrollar un entrenamiento sistemático y programas de concienciación para los funcionarios estatales encargados de la ejecución de las leyes, y los miembros del poder judicial, en relación con la investigación, persecución y penalización de la violencia basada en el género.
- Enfrentar la violencia contra las comunidades quilombola y sus líderes.
- Enfrentar la violencia contra las poblaciones indígenas y asegurar la protección absoluta de sus líderes y comunidades.
- Establecer una comisión independiente que lleve a cabo una investigación imparcial y profunda sobre los casos de violencia contra pueblos indígenas relacionados con los conflictos sobre tierras.

Camboya

Los Derechos a la Tierra y la Vivienda Informe Paralelo 2009

Tema del Derecho a la Alimentación

- La ausencia de los derechos a la vivienda y a la tenencia de la tierra seguras, constituye un riesgo claro para la subsistencia y por tanto un riesgo para el acceso permanente a una alimentación nutritiva, segura y culturalmente aceptable, en cantidades suficientes para una vida productiva y saludable

Trasfondo

El Grupo de Trabajo de la Tierra y la Vivienda emitió un informe paralelo⁶³ sobre Camboya, sometido a consideración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESC) en su 42ª Sesión, sostenida del 4 al 22 de mayo del 2009. El informe fue preparado en respuesta a los esfuerzos declarados por el gobierno de Camboya, de cumplir con sus obligaciones bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), según lo detallado en su Informe de Estado Miembro del 2008 presentado ante el Comité. Las medidas informadas por el Estado han sido insuficientes para asegurar la implementación del Pacto con relación al artículo 11(1) sobre el derecho a la vivienda adecuada, como componente del derecho a un estándar adecuado de vida. El gobierno ha fallado en sus obligaciones de proteger, respetar y garantizar el derecho a la vivienda adecuada, según lo interpretado por el Comité en sus Observaciones Generales No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada y No. 7 sobre desalojos forzados. Este informe se enfoca en las violaciones más severas del derecho: la falta de garantía de la seguridad jurídica de la tenencia y en la epidemia resultante de desalojos forzados a lo largo de toda Camboya.

Marco Jurídico en Camboya

El artículo 31 de la Constitución de 1993 del Reino de Camboya incorpora los derechos del Pacto en la legislación doméstica camboyana, incluyendo el derecho a la vivienda adecuada. El artículo 44 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley de Tierra (2001) proveen protección legislativa contra la expropiación arbitraria de la tierra, la cual solo puede ser llevada a cabo en pro del interés público, con la provisión previa de una compensación justa y debida. La Ley de Tierra reconoce el derecho de posesión, para la posesión comenzada antes del 2001, la cual puede ser convertida en derecho pleno de propiedad a través de la expedición de un título.⁶⁴ La Ley de Tierras también reconoce los derechos de propiedad colectiva de la tierra de las comunidades indígenas, incluyendo todos los derechos y la protección de la propiedad que disfrutaban los propietarios privados.⁶⁵ Este marco legislativo proporciona una garantía de tenencia segura para los poseedores y propietarios legales, según lo requerido por el Pacto. Pero hay una ausencia notoria de garantías legales de tenencia segura para arrendatarios, colonos informales y otros grupos. Adicionalmente, no existen leyes comprensivas, ni regulaciones que establezcan las reglas y procedimientos para regir la expropiación de la tierra y los desalojos, ni que definan lo que se entiende por 'interés público' y que regulen el avalúo y el pago de la compensación y las condiciones de reubicación.

Hechos y hallazgos

Ausencia de Tenencia Segura

Las violaciones del PIDESC están ocurriendo porque las protecciones constitucionales y legislativas existentes no han sido implementadas. Las disposiciones sobre el derecho de convertir los derechos de posesión en derechos plenos de propiedad se están implementando de una manera arbitraria y no son reconocidas para los hogares más vulnerables a los desalojos forzados, que son principalmente aquellos que viven en tierras que han pasado a ser codiciadas por parte de terceros privados y compañías poderosas. Las autoridades también se han rehusado a expedir títulos a favor de aquellos hogares, a pesar de la evidencia. Tanto los derechos de posesión, como el sis-

63 "Land and Housing Rights in Cambodia - Parallel Report 2009". Con la contribución de: Grupo de Trabajo de la Tierra y la Vivienda (Cooperativa de Tierras Fronterizas, Puentes a través de Las Fronteras del Suroccidente de Asia (BABSEA) , Liga Camboyana para la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos (LICADHO), Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), Centro de Educación Jurídica (CLEC), Equipo de Trabajo sobre el Derecho a la Vivienda (HRTF), Sahmakum Teang Tnaut (STT), y el Foro de Derechos Humanos sobre Camboya, Abril de 2009. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

64 Ley de Tierras 2001, Capítulo 4

65 Ley de Tierras 2001, Artículo 26 ;sin embargo el marco legal y de política para el registro de los títulos colectivos para las comunidades indígenas ahora está por ser finalizado.

tema de titulación de tierras, son entonces inefectivos para garantizar la seguridad de la tenencia para los hogares más vulnerables.

El compromiso asumido por el gobierno en el 2003 de dar un nivel más importante a las ubicaciones de los pobres urbanos y garantizar la seguridad de su tenencia parece haber sido abandonado en cara al rápido desarrollo urbano. El informe del gobierno declara que se han escogido cuatro ciudades para proyectos de uso compartido de tierras (el área de Dey Krahom, el área de Borei Keila, la Estación de Tren-A y la estación de Tren-B), designados en el 2003 como concesiones sociales de tierra con planes para mejorar las condiciones de vivienda. El informe del gobierno del 2008 no menciona qué ha sucedido desde ese entonces. Solo el proyecto de tierras compartidas de Borei Keila ha avanzado, afectado por la corrupción y la mala planeación, mientras las otras tres áreas fueron vendidas o entregadas en *leasing* a compañías privadas para el desarrollo comercial, con la evicción y/o la reubicación de las comunidades locales residentes en las áreas periurbanas. En el 2008, más de 400 familias (incluyendo aproximadamente 150 con derechos de posesión, quienes no pudieron acceder al sistema de titulación de tierras) fueron desalojadas forzosamente de Dey Krahom. En esta misma dirección, en abril del 2009, los residentes que aún quedaban de las Estaciones de Tren A y B han recibido “notificaciones de desalojo definitivo”. El gobierno también ha fallado en mantener la protección legal para las comunidades indígenas en la Ley de Tierras y ha entregado concesiones económicas de tierra y licencias de minería sobre las tierras indígenas, conllevando al desplazamiento de las comunidades y obstaculizando su acceso a los bosques que tradicionalmente usaban como fuente de alimentos o para cubrir otras necesidades básicas.

Desalojos Forzados

La falta de seguridad de la tenencia, en el contexto de la corrupción endémica, y del rápido influjo de la inversión extranjera y el desarrollo económico, ha resultado en una crisis de tierras en Camboya. Por lo menos 150.000 camboyanos actualmente viven bajo amenaza de desalojo forzado, incluyendo aproximadamente 70.000 en Phnom Penh⁶⁶. Entre 1990 y 2008, cerca de 133.000 residentes de Phnom Penh, o el 11% de la población de la ciudad de 1.2 millones, han sido desalojados.⁶⁷ Y la tasa y escala de acaparamiento de la tierra y de los desalojos forzados se ha incrementado en los últimos años. Esto parece deberse, entre otros, a la entrega en concesión a inversionistas privados de enormes áreas de tierra. La carencia de tierras, frecuentemente causada por los desalojos forzados, aumentó del 13% en 1997 a entre el 20% y el 25% en el 2007⁶⁸. Las razones de los desalojos incluyen la entrega en concesiones económicas, las concesiones y/o licencias para la industria extractiva, el desarrollo de infraestructura en el así llamado “embellecimiento de la ciudad”, los proyectos de desarrollo privado – incluyendo el desarrollo de la industria turística y la especulación de la tierra. A menudo los desalojos son llevados a cabo de manera violenta por la policía y la policía militar, así como mediante el uso de fuerzas armadas privadas, a pesar de las prohibiciones bajo la Ley de Tierras 12. Cuando los funcionarios del gobierno se encuentran presentes, evaden la protección a la comunidad y no aseguran que se evite la violencia. Los afectados por los desalojos frecuentemente permanecen sin techo y sin tierra. Las familias campesinas se ven privadas de tierras con vocación agrícola que les permita garantizar tanto su subsistencia, como un techo. En las áreas urbanas las personas o son desalojadas sin ningún tipo de compensación, o se les ofrecen pagos inadecuados en efectivo y/o la reubicación en condiciones miserables e inadecuadas en los terrenos periféricos de la ciudad, sin acceso a servicios ni facilidades básicos.

En su Informe de País Miembro del 2008 el gobierno alega que los desalojos forzados sólo son llevados a cabo cuando es necesario en pro del interés público, que a los desalojados se les entrega una compensación justa y debida por anticipado, y que reciben apoyo financiero o son re-habitados en áreas en desarrollo con pleno acceso a los servicios públicos y comodidades necesarios. De hecho, los desalojos son acarreados aún cuando no haya circunstancias excepcionales y muy frecuentemente para proyectos de desarrollo privado o especulación de tierras para beneficio privado. No se han explorado alternativas de expropiación alternativas, y los afectados por los desalojos no tienen la oportunidad de una participación genuina o de ser consultados previamente.

66 Amnistía Internacional, “Rights Razed: Forced Evictions in Cambodia”, Índice AI: ASA 23/002/2008, Febrero 2008.

67 Sahnakum Teang Tnaut, Informe preparado para la OACNUDH (no publicado), 2008.

68 Camboya, Disminuyendo la Pobreza a la Mitad para el 2015? Evaluación de Pobreza 2006, p. 85, Preparada por la Reunión del grupo Consultor del Banco Mundial, Febrero 2006; y Compartiendo Crecimiento: Equidad y Desarrollo en Camboya, Informe de Equidad del Banco Mundial, 2007.

Los Defensores del Derecho a la Vivienda y las Cortes

La carencia de un sistema judicial independiente y no corrupto implica que no haya recursos jurídicos efectivos disponibles para las víctimas de los desalojos forzados. Quienes perpetrar los desalojos forzados actúan por tanto en la impunidad. En vez de esto el sistema judicial ha venido siendo usado como herramienta por parte de los acaparadores de tierra, incluyendo las autoridades gubernamentales, las compañías privadas, y los individuos poderosos, para legitimar los desalojos forzados y para perseguir falsamente a los defensores del derecho a la vivienda. El gobierno, en su informe del 2008, alega haber apoyado a todas las ONGs y asociaciones en el avance de los “derechos y libertades de las personas”. En vez de esto el espacio democrático disponible para oponerse al acaparamiento de tierras y los desalojos forzados últimamente ha sido reducido de una manera cortante. Los ataques y amenazas contra los defensores de derechos humanos en Camboya están aumentando de manera generalizada; la intimidación y la persecución de la tierra y de los derechos a la vivienda ahora se constituyen en la mayor categoría de tales ataques. El sistema judicial camboyano está siendo utilizado para presionar a los defensores del derecho a la vivienda con la excusa de cargos criminales no comprobados.

Conclusiones y Recomendaciones

La falta de la tenencia segura de la tierra y los desalojos forzados resultantes representan violaciones claras por parte del gobierno camboyano del artículo 11 del Pacto, con respecto al derecho a una vivienda adecuada. La ausencia de un marco jurídico comprehensivo y la falta de otros mecanismos para garantizar la seguridad de la tenencia, incluyendo un sistema judicial efectivo e independiente, constituye una falta del gobierno en el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden a la luz del PIDESC. Los desalojos arbitrarios y a menudo violentos que ocurren en ausencia de protecciones procesales adecuadas, constituyen una violación del deber inmediato de prevenir los desalojos forzados ilegales. El gobierno está fallando en su obligación de proteger frente a los desalojos forzados por parte de terceros, incluyendo los actores privados y las compañías. Las condiciones precarias en los sitios de reasentamiento, constituyen una falta por parte del gobierno en el sentido de cumplir con las obligaciones mínimas de los componentes del derecho a la vivienda para los afectados por las reubicaciones.

Recomendaciones al Gobierno de Camboya:

- Adoptar en la legislación doméstica todos los aspectos del derecho a la vivienda adecuada, según lo establecido en la Observación General No. 4 (1991) sobre el derecho a la vivienda adecuada y en la Observación General No. 7 (1997) sobre desalojos forzados.
- Poner punto final a la práctica ilegal de los desalojos forzados, e implementar una moratoria a todos los desalojos hasta que haya un marco regulatorio para un procedimiento de quejas de derechos humanos en vigor. Esto con el fin de asegurar que los proyectos de desarrollo que van a generar desplazamientos de la población, sean genuinamente en pro del interés público y que haya una identificación requerida de alternativas posibles al desplazamiento, acompañada de consultas significativas con los grupos afectados.
- Asegurar que a las personas que van a ser desalojadas de sus casas y tierras, se les ofrezcan compensación adecuada y opciones de reubicación de acuerdo con las directrices adoptadas por el Comité en su Observación General No. 7. Los sitios de reubicación deberían estar localizados en áreas apropiadas que ofrezcan acceso a vivienda adecuada, servicios básicos y facilidades públicas, y que estén cerca a las oportunidades de trabajo.
- Asegurar que haya soluciones jurídicas efectivas, justas y rápidas para las víctimas de violaciones de sus derechos a la vivienda, la tierra y los recursos naturales.
- Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia a todos los hogares, incluyendo aquellos ubicados en asentamientos informales, organizaciones comunales y arrendatarios.

- Garantizar que todos los poseedores legales tengan igual acceso al sistema de titulación de acuerdo con la Ley de Tierras del 2001, sin negación alguna de títulos adecuadamente justificados por la ley, y razones legítimas proporcionadas a los solicitantes. La seguridad de la tenencia de la tierra de los hogares vulnerables y de las comunidades debería ser garantizada con la mayor prioridad.
- Asegurar que el marco jurídico y regulatorio sobre las concesiones de tierra desarrollado consistentemente con el PIDESC sea efectivamente implementado. El gobierno debería suspender todas las concesiones de tierras en áreas pobladas por comunidades indígenas y en o cerca a áreas protegidas, hasta que se haya proporcionado la tenencia segura de la tierra mediante el registro, y hasta que la clasificación de la tierra y la zonificación hayan sido plenamente implementados mediante la aplicación de la Ley de Áreas Protegidas del 2008
- Adoptar las medidas urgentes necesarias para proteger a los defensores de los DESC, incluyendo la adopción de los principios de la Declaración de la ONU de 1998 sobre defensores de derechos humanos.

Recomendaciones a los donantes bilaterales y multilaterales que proveen el apoyo a los sectores de la tierra y los recursos naturales:

- Usar el PIDESC y las directrices adoptadas por el CDESC, incluyendo sus Observaciones Generales No. 4 y No. 7, como un marco en la cooperación para el desarrollo y hacer su contingente de cooperación con base en el cumplimiento del PIDESC por parte del gobierno.
- Asegurar que la rendición de cuentas para los proyectos de desarrollo se mejore de manera significativa, incluso a través de la implementación de un sistema de monitoreo riguroso, llamando también la atención al gobierno sobre la ilegalidad de violaciones serias del Convenio cuando ellas ocurran.

Guatemala

Estrategias para la Realización del Derecho a la Alimentación⁶⁹

69 Esta contribución es uno de los artículos de la serie titulada: "Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2008 – Informe de Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación" (Guatemala, Diciembre 2008), elaborado por el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (CIIDH, CONGCOOP, Campaña Guatemala sin Hambre, REDSAG, PTI and MNA). Con la contribución de: Victoria Mogollón y Ricardo Zepeda, Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Introducción

Un grupo de 6 organizaciones no gubernamentales (*Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación*) asumió en el 2008 el monitoreo de diferentes aspectos de la realización del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Este artículo discute un aspecto: El progreso hacia el disfrute del Derecho a la Alimentación, por medio de las medidas políticas y programáticas, durante los últimos años. La intención del grupo es abrir un espacio libre y democrático, en el cual las posiciones políticas puedan ser formuladas con respecto al disfrute de los derechos humanos – posiciones formadas considerando el trabajo y las experiencias relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, los derechos humanos y, particularmente, el Derecho a la Alimentación. La meta última es que las medidas de seguridad alimentaria y nutrición se basen en los principios y enfoques del Derecho a la Alimentación.

Hechos y hallazgos

De las políticas de asistencia alimentaria a una estrategia para el Derecho a la Alimentación.

En Guatemala los problemas de hambre han sido históricamente tratados mediante la implementación de programas de distribución dirigidos a los grupos poblacionales alimentariamente inseguros. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) representa un primer paso hacia la consolidación y coordinación de varias acciones públicas relacionadas con el hambre, dentro de un concepto amplio de seguridad alimentaria y nutricional. El Relator Especial del Derecho a la Alimentación, al momento de la expedición de la PNSAN, recomendó al gobierno que se pusieran en marcha medidas políticas para manejar las causas estructurales del hambre y la malnutrición tales como la distribución inequitativa de riqueza y la falta de oportunidades para las poblaciones indígenas y los campesinos minifundistas. No hay evidencia que permita sugerir que la administración previa tomó nota de estas recomendaciones. Más allá, la orientación de la política se dirigió en el sentido opuesto, según lo evidencia el Tratado de Libre Comercio, celebrado entre los EE.UU, Centroamérica y la república Dominicana, o la estrategia de reducción de la pobreza que enfatiza en las medidas para el crecimiento económico para la reducción de la pobreza. El resultado fue que en la primera mitad del 2008 la pobreza en Guatemala ascendió a niveles sin precedentes.

Guatemala no tiene un marco estratégico que cubra todas las dimensiones del Derecho a la Alimentación. Se reconoce que la desnutrición crónica, la cual afecta a un 50% de los niños, debe ser tratada mediante la acción estatal. El *Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica* – PRDC fue lanzado a finales de la administración Berger y se convirtió en el principal componente del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2016 (PESAN). La administración actual adoptó el PRDC como el foco central de su política de asistencia alimentaria, pero decretó que ahora es una estrategia, sin cambiar sus contenidos, sus enfoques o sin incorporar metas a mediano y largo plazo. Tampoco se previó en esta "estrategia" el fortalecimiento del *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* – SINASAN –. Esto significa que las diversas medidas alimentarias y nutricionales no se han reunido bajo el SINASAN, poniéndose así en duda su futuro político a largo plazo. Sólo se podrá hablar de un SINASAN bien coordinado y en funcionamiento cuando los problemas de hambre y malnutrición sean tratados sin orientarse por los intereses políticos clientelistas.

Los problemas institucionales también abundan. El *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN), brazo político del SINASAN, permanece débil. Recientemente se anunció que se establecerá el Nuevo Ministerio de la Familia, lo cual puede significar que la *Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SESAN) se convierta en parte de este Ministerio. La pregunta es si el Ministerio tendrá la competencia para implementar las recomendaciones presentadas por el

CONASAN. El *Consejo de Cohesión Social* recientemente creado podría llegar a competir con lo que de acuerdo con la ley deberían ser las funciones del CONASAN, negándose así los importantes avances logrados con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Instrumentos financieros y programáticos para enfrentar los problemas de hambre y malnutrición.

De conformidad con la ley que establece el SINASAN, el gobierno debe destinar un 50% del valor de del Impuesto de valor Agregado (IVA) a los programas de seguridad alimentaria y nutricional, y a programas y proyectos para los pobres. Estos fondos deben ser canalizados a las instituciones miembro del CONASAN, de acuerdo con el plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional.

En realidad hay ciertos problemas. El CONASAN no prepara proyectos presupuestales que reflejen sus propias prioridades de seguridad alimentaria y nutricional. El IVA, que contribuye con un 51% de los ingresos gubernamentales, incluye un 12% de impuesto a las ventas, el cual en gran medida es objeto de evasión tributaria. Cuando se instituyeron ciertos controles durante el período entre el 2001 y el 2007 las captaciones tributarias se vieron aproximadamente duplicadas. A pesar de esto, el sector comercial está haciendo cabildeo en pro de un impuesto a las ventas del 15%, una propuesta a la que se oponen fuertemente los consumidores, especialmente debido a que las clases de altos ingresos generalmente pagan tasas tributarias bajas.

En el presente, las apropiaciones presupuestales para la seguridad alimentaria y la nutrición son más altas que los niveles mínimos establecidos por la ley. No obstante, es difícil analizar los presupuestos para determinar qué está siendo realmente destinado a la seguridad alimentaria y nutricional. Al mismo tiempo, esto demuestra que las destinaciones presupuestales establecidas para SAN, de un 50% del IVA, son insuficientes para tratar adecuadamente los problemas existentes a este respecto.

Los principales programas de seguridad alimentaria y nutricional son implementados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Educación. Los programas del Ministerio de Salud y Bienestar Social son débiles y se enfocan en el tratamiento. Un nuevo programa recientemente implementado aplica el modo de transferencia condicionada, de manera que los hogares vulnerables reciben una transferencia monetaria condicionada a la asistencia regular de los niños a la escuela y a las revisiones médicas frecuentes.

Las respuestas de la administración Colóm a la pobreza y el hambre (2008-9)

Las respuestas de la administración Colóm se pueden analizar observando las medidas adoptadas en mayo del 2008 para contra atacar el impacto del aumento internacional de los precios de los alimentos y la crisis económica. Una de las respuestas fue el programa de las así llamadas 10 Medidas de Solidaridad. Estas medidas se pueden agrupar como sigue: acuerdos comerciales para contener los incrementos de los precios básicos, estímulos a la producción agrícola y rural y al empleo, y medidas políticas para establecer la estabilidad de precios y estimular la inversión. Durante los tres primeros meses estas medidas no fueron suficientes para lograr la estabilidad en los precios de los alimentos básicos. Mediante la reducción de los impuestos de importación de ciertos productos alimenticios a cero, los precios internacionales se transmitieron directamente al mercado doméstico, y no se mantuvieron los precios máximos a nivel doméstico. Las medidas de control de precios fueron inefectivas porque no se impusieron multas a los violadores. El programa de transferencia condicionada, llamado "*Mi Familia Progresá*", fue pensado para contraatacar el impacto social negativo de la crisis económica. Hasta ahora el programa ha sido mal manejado y carece de planes de acción, así como de fuentes propias de financiación. Los objetivos geográficos de estos programas, en relación con los niveles de pobreza encontrados en diferentes departamentos, también pueden ser objeto de cuestionamiento.

En agosto del 2008 se lanzaron algunas intervenciones a corto plazo, como parte de la iniciativa denominada "*Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis*"⁷⁰. Se incluyeron dos tipos de intervenciones: (a) un plan para la crisis alimentaria que contenía medidas para mejorar inmediatamente la disponibilidad y el acceso de alimentos⁷¹, y (b) un plan de contingencia. Este último incluye la distribución de paquetes de alimentos a la población de 45 municipalidades clasificadas como altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria y aquellas

70 Intervenciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante la crisis.

71 Plan Coyuntural

afectadas por desastres causados por el cambio climático. Es importante que estas intervenciones sean complementadas con medidas a largo plazo hacia la realización del Derecho a la Alimentación. Se debe evitar la dependencia de la ayuda alimentaria.

Conclusiones

Las estrategias vigentes contra el hambre y la malnutrición tienen una oportunidad mínima de lograr los objetivos que establecen, ya que las políticas a mediano y largo plazo reflejan un compromiso político muy escaso en cuanto al manejo coherente de la situación alimentaria y nutricional, la cual cada vez se hace más seria, poniendo en riesgo a la mitad de la población.

La convergencia de los factores especulativos internacionales, junto con la falta de protección de los recursos alimentarios básicos, ha afectado negativamente el acceso a los alimentos básicos. Como resultado un 62% de la población guatemalteca vive en situaciones que afectan su dignidad humana y más de un 18% de estos guatemaltecos se estiman como incapaces de disfrutar el Derecho a la Alimentación Adecuada, el derecho humano más importante, después del derecho a la vida.

Las medidas adoptadas para manejar el aumento internacional de precios han sido inefectivas en el corto plazo. Dado que estas medidas fueron implementadas de una manera deficiente y descoordinada, es improbable que estas produzcan el impacto esperado de reducción de los precios domésticos, con consecuencias negativas para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación.

Las políticas de seguridad alimentaria y nutrición deberían ser implementadas de acuerdo con las prioridades y la coordinación intersectorial, según lo establecido en el *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Hay un riesgo significativo de que todos los esfuerzos fallen, debido a que la información y el apoyo a los sectores que constituyen el SINASAN no han sido tenidos en cuenta.

Las políticas actuales de seguridad alimentaria y nutrición son insuficientes para tratar con los problemas alimentarios. Este conjunto de políticas debería adquirir una orientación más estratégica y multisectorial, para lograr un mayor impacto. También se necesitan políticas adicionales que tiendan a proporcionarles a las personas capacidades y herramientas para adquirir riqueza mediante sus esfuerzos propios. En el contexto guatemalteco, esto incluye políticas agrícolas, comerciales y de empleo que respondan claramente a las necesidades de la gente.

¿La Combustión de la Pobreza? Una Directriz para la Observación de Agrocombustibles

Temas del Derecho Humano a la Alimentación

- El cultivo de *Jatropha* en las tierras de vocación agrícola está destruyendo las fuentes de alimentos y las subsistencias de las personas en condición de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad
- El Estado de la India ha fallado en la protección adecuada de los campesinos al no proveer activamente información y concienciar sobre el cultivo de *jatropha* y sus posibles consecuencias
- Más allá, el Estado ha fallado en la protección del acceso de los aldeanos a agua potable segura y a agua para riego

Transfondo

Este informe⁷² fue preparado como parte de un proyecto para examinar sistemáticamente el tema de la producción de agro combustibles en la India, enfatizando en su impacto sobre el Derecho a la Alimentación. Una directriz para la observación de los agrocombustibles puede ser aplicada para monitorear el estatus del Derecho a la Alimentación en el contexto de las expansiones de los cultivos para la producción de agrocombustibles a nivel comunitario, y para desarrollar una mejor comprensión de las oportunidades y los problemas de los agrocombustibles en la India.

72 "Fuelling Poverty? An Agro-Fuel Watch Guideline for India". Con la contribución de: FIAN Bengala del Este y FIAN Internacional, con el apoyo financiero de la Fundación Heinrich Böll, India. Noviembre del 2008. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

El Derecho a la Alimentación y la Producción de Agrocombustibles en la India

La realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada es una de las preocupaciones más graves en la India. A pesar del registro de un crecimiento significativo en el PIB, se presentan tendencias alarmantes de aumento de la pobreza, la disparidad y la discriminación. El gobierno de la India ha adoptado políticas de industrialización rápida en línea con la globalización neoliberal y pocas políticas y programas han surgido como medios para manejar el rápido crecimiento. Una de las prescripciones políticas favorables a dicha industrialización es la introducción de la producción a gran escala de materia prima para agrocombustibles – conocidos popularmente durante la última época como *biocombustibles*. El gobierno de la India ha promovido los agrocombustibles como una respuesta a las rápidamente crecientes necesidades energéticas del país. Los agrocombustibles son considerados ampliamente como una fuente alternativa viable y conveniente de energía y como sustitutos de los escasos combustibles fósiles. A través de los agrocombustibles se espera disminuir la dependencia de las importaciones de energía desde el extranjero, crear empleos e ingresos nuevos y lograr un impacto positivo frente al cambio climático. No obstante, las experiencias de los otros países demuestran como la producción de agrocombustibles requiere de tierra y agua y su cultivo compite directamente con los recursos para la producción de alimentos de aquellas personas que ya sufren de hambre y malnutrición. Los cultivos para agrocombustibles han conducido a desalojos masivos de personas, deforestación e incremento en el precio de los alimentos a nivel global. Por esto es necesario considerar cuáles son los efectos de la producción de agrocombustibles sobre el disfrute del Derecho a la Alimentación de los grupos y las comunidades más marginadas.

Hechos y hallazgos

La Expansión de los Cultivos para Agrocombustibles en la India

El término "agrocombustibles" indica el vínculo entre la alimentación y la producción de alimentos, y enfoca los efectos secundarios y los costos humanos ocultos asociados a los proyectos que promueven la producción de combustibles a costa de las personas. Una planta - *jatropha curcas* – ha recibido una atención preponderante en India. La *Jatropha* es una planta proveniente de Sur América, que según se ha demostrado es fuente de aceite que se puede convertir en un sustituto

del diesel. Es una planta fuerte, que crece en suelos áridos y con altos grados de salinidad y que no es consumible por personas o animales. Además tiene otros usos (velas, lámparas combustibles, fertilizantes y lubricantes para jabón.) Otras plantas locales como la *pongamia*, *karanja* y *putranjiva* también están siendo investigadas. Grandes competidores en su calidad de fuentes de etanol son la caña de azúcar y la remolacha importada.

Los gobiernos central y estatales están suministrando tierras, subsidios y tecnologías a agricultores individuales y las compañías de producción de *jatropha*. Todos los estados enfatizan en la producción de *jatropha* en tierras consideradas como “desperdiciadas & degradadas”, con la excepción de Andhra Pradesh, que prefiere la conversión de tierras con vocación agrícola para el cultivo de *jatropha*. Sin embargo, la definición de estos términos permanece siendo muy vaga y la participación comunitaria en la identificación de tierras para el cultivo de *jatropha* continúa siendo insignificante. En la mayoría de los estados, aparte de las así denominadas “tierras desperdiciadas”, también se están convirtiendo en cultivos de *jatropha* las tierras de vocación agrícola – en particular las tierras *khas* (tierras estatales) y los bosques.

73 El gobierno de Rajastán tiene la política ‘patta verde’, que permite la transferencia de más de 5000 hectáreas de tierras municipales comunes a compañías de agrocombustibles, por 20 años.

Ha habido algunas iniciativas no muy significativas por parte del gobierno, para enmendar algunas leyes existentes, en orden a facilitar el cultivo de *jatropha* a gran escala. Varias de las políticas y programas existentes de desarrollo rural están siendo usadas por diversos gobiernos estatales para la promoción de plantaciones de *jatropha*. El gobierno de Rajastan ha usado las reglas de la reforma agraria y distribuido tierras *khas* entre los campesinos, y las compañías para la producción de *jatropha*, mediante la política de la “Patta Verde”⁷³. Hay un intento por vincular la producción de agrocombustibles con la generación de fuentes de trabajo, especialmente bajo el Esquema Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGS, por sus siglas en inglés) del gobierno central, empleando familias que viven por debajo de la línea de pobreza en el cultivo *jatropha*. Por ejemplo, en Andhra Pradesh, el gobierno ha usado el NREGS para introducir plantaciones de cultivo de *jatropha* a gran escala en las áreas secas y escarpadas del estado. La tierra es claramente el recurso primario y más importante requerido y la preferencia será no usar tierra agrícola, sino “desperdiciada”: En la mayoría de los estados a lo largo de la India, las tierras desperdiciadas son recursos de propiedad común, tierras municipales usadas para diversos propósitos, incluyendo el pastoreo de ganado. No obstante, diferentes estados definen las “tierras desperdiciadas” de una manera diferente. En Chhattisgarh son consideradas como “tierras desperdiciadas” las tierras estatales que permanecen vacantes por 10 años o más y son inadecuadas para el cultivo por medios ordinarios, mientras que en Karnataka, estas son tierras marginales y degradadas. Se pone muy poca atención a los recursos como el agua, mientras otros estados como Tamil Nadu están experimentando con riego de goteo, para conservar el agua. En consideración a los riesgos en el cultivo de plantas para la producción de combustibles, pocos estados como Karnataka están promoviendo los seguros agrícolas para agricultores que cultiven *jatropha*.

Los grupos corporativos de intereses dirigen hoy en día las políticas sobre agrocombustibles. Las compañías de biotecnología y grandes corporaciones agroindustriales han ingresado a la industria de la *jatropha* en la India. Por ejemplo Daimler Chrysler, trabajando conjuntamente con la firma de investigación india Instituto Central de Investigación de Sal y Químicos Marinos (CS-MCRI), ha concentrado sus esfuerzos en la adaptación del aceite de *jatropha* para el uso en motores de producción comercial. Universidades y otras instituciones de investigación también están involucradas en la investigación y el desarrollo de actividades relacionadas con la producción y el uso de *jatropha*.

Violaciones del Derecho a la Alimentación debidas a la producción de Agrocombustibles

El informe detalla los resultados de la investigación en seis estudios de caso, en los cuales se documentan los impactos locales de la expansión en la producción⁷⁴. Estos casos demuestran que: (a) el cultivo de *jatropha* en tierras dedicadas a la producción de alimentos está destruyendo las fuentes de alimentos y las subsistencias de los campesinos; la subsistencia a largo plazo y la seguridad alimentaria pueden verse negativamente afectadas, (b) las poblaciones rurales sufren de escases de agua debido a la alta demanda del líquido por parte de los cultivos de *jatropha*; el inadecuado acceso al agua puede destruir tanto los cultivos de alimentos, como los de *jatropha*, afectando la seguridad alimentaria de los campesinos a pequeña escala, (c) conversión de los bosques en terrenos para la producción de *jatropha*, restricción o destrucción de las tierras utilizadas para el pastoreo de ganado, destrucción de la subsistencia de los dueños de animales y especialmente

74 Los casos se refieren a los siguientes distritos y estados: Distrito de Giridish, Jharkhand, Distrito de Bolangir, Orissa, Distrito de Chittoor, Andhra Pradesh, distrito de Dehradun, Uttarkhand, Distrito de Tonk District, Rajasthan, y Sarguja District, Chattisgarh

de la subsistencia de las mujeres mediante la restricción de su acceso a la madera combustible, y (d) cuando la producción de *jatropha* conduce a la pérdida de la posesión sin compensación de tierras de cultivo agrícola o de los bosques, esto afecta seriamente sus seguridad alimentaria y los fuerza a migrar.

Las políticas y programas de expansión de los agrocombustibles en la India no tienen en cuenta de manera adecuada los principios de derechos humanos. Las políticas se desarrollan de una manera apresurada para dar a los grandes inversionistas la posibilidad de ingresar a la economía India. La expansión a gran escala de los cultivos para agrocombustibles ha elevado la presión sobre la tierra y el agua, llevando a la enajenación de la tierra y de otros recursos naturales anteriormente controlados por los grupos en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. La producción de agrocombustibles favorece la concentración de la tierra. Los grandes inversionistas están invadiendo las áreas rurales en India, privatizando los recursos de propiedad común y buscando la ayuda del Estado para expropiar la tierra para plantaciones de agrocombustibles. Estas invasiones generan conflictos por la tierra, cambios en los sistemas tradicionales de producción, transformaciones fundamentales en las relaciones de tenencia de la tierra y en las relaciones de producción en las bases sociales, destruyendo las relaciones locales de poder y desempoderando a los grupos marginados y vulnerables. Los resultados inmediatos son el desplazamiento, los desalojos y la migración de la gente pobre de las áreas rurales.

Las violaciones del Derecho a la Alimentación, causadas por la producción de agrocombustibles, se han visto agravadas por la falta de conciencia y conocimiento de las poblaciones vulnerables en cuanto a sus derechos. La gente en condiciones de pobreza tiene muy escasas oportunidades de participar efectivamente en la toma de decisiones a nivel local. El gobierno indio no ha adoptado ninguna iniciativa para dar una luz a las personas sobre su Derecho a la Alimentación. Muchos representantes estatales de nivel medio no son conscientes de las obligaciones derivadas del Derecho a la Alimentación. En el caso de la expansión de cultivos para la producción de agrocombustibles, el Estado no ha concienciado a la gente acerca de sus derechos, y no ha tomado las decisiones respecto a los nuevos cultivos de producción de *Jatropha* de manera participativa.

Conclusiones y Recomendaciones

El Derecho a la Alimentación tiene una prioridad obvia sobre la producción de agrocombustibles. El rol del Estado en el aseguramiento del Derecho a la Alimentación para todos y todas, se encuentra bien explicado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el marco jurídico nacional. Gracias al análisis de las violaciones del Derecho a la Alimentación asociadas con la expansión de los cultivos para agrocombustibles en la India, podemos formular un conjunto de cuestiones guía con el fin de generar una mejor comprensión del grado y dimensiones de las violaciones del Derecho a la Alimentación, así como para destacar las razones subyacentes tras dichas violaciones con un enfoque específico en las fallas de los actores estatales. Estas preguntas guía son desarrolladas para promover el monitoreo eficiente y a fondo a nivel comunitario y local, mediante la provisión de un conjunto de criterios que servirán de apoyo a las víctimas, las Organizaciones Comunitarias de Base (OCBs), ONGs, y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), así como a los actores estatales en el propósito de identificar las violaciones del Derecho a la Alimentación asociadas con la expansión de los cultivos para agrocombustibles a nivel micro.

Las preguntas guía se encuentran organizadas de acuerdo a los seis temas siguientes:

- Prácticas en la generación de agrocombustibles (modelos de producción de agrocombustibles, uso de recursos en la producción de agrocombustibles)
- Producción de infraestructura y de agrocombustibles (en relación con el apoyo estatal a la producción de agrocombustibles y la producción de alimentos)
- Participación e información (participación en la toma de decisiones a nivel local, consentimiento informado, información acerca de mecanismos de queja)
- Acceso a recursos y bienes (acceso a la tierra y al agua, conflictos legales, conservación de especies locales y de cultivos)
- Estado nutricional (impactos en la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos, tasas de desnutrición).
- Impactos económicos y ecológicos (impactos en grupos vulnerables, fertilidad de los suelos, escases de agua, programas de seguridad alimentaria para la producción de agrocombustibles, polución y amenazas a la salud).

Recomendaciones al gobierno de la India

- Obtener el consentimiento previo, libre e informado, de las poblaciones locales eventualmente afectadas por el uso de tierras que no se encuentren bajo controversia, con la adecuada y justa compensación en casos de desplazamiento y/o desalojo, sin que se disminuyan los derechos consuetudinarios o tradicionales cuando la tierra sea usada para la producción de materia prima para agrocombustibles.
- Llevar a cabo la consulta y comunicación transparentes con las comunidades locales con anterioridad a la iniciación de los proyectos, respetando la enmienda 73 de la Constitución la cual empodera a Gram Panchayats como un autogobierno local para la toma de decisiones de desarrollo, con la participación de la comunidad, concienciando además acerca del Derecho a la Alimentación y poniendo a disponibilidad toda la información relacionada con los impactos de la producción de materia prima para los agrocombustibles.
- La producción de materia prima para agrocombustibles no debería llevarse a cabo en tierras sometidas a controversia, asegurando que (a) no se desplacen cultivos de alimentos y que no se desvíen recursos hacia los cultivos de materia prima para agrocombustibles, y (b), que no se generen desalojos forzados de la tierra a favor de dichos cultivos. Adicionalmente deberían llevarse a cabo evaluaciones de impacto social y ambiental para los nuevos proyectos destinados a la misma.
- No disminuir el acceso a las fuentes de aguas subterráneas y superficiales, asegurando el cumplimiento de las regulaciones nacionales y locales y los estándares industriales relacionados con la contaminación y el agotamiento de las fuentes hídricas, aplicando al mismo tiempo los planes de manejo de aguas existentes y la documentación de buenas prácticas agrícolas para el uso de agroquímicos, agua y eliminación de desechos.
- No desviar o sobre utilizar los recursos naturales y, por el contrario, promover los cultivos de alimentos y la eliminación de subsidios a la cosecha de materia prima para la producción de agrocombustibles. Prohibir las desviaciones de los recursos de propiedad común, tierras desperdiciadas y terrenos de pastoreo, asegurando la tenencia de la tierra de los grupos vulnerables y protegiendo las subsistencias de las personas y los bosques de la explotación causada por la producción de agrocombustibles.
- La formulación de políticas con respecto a los agrocombustibles se debería basar en las preocupaciones con respecto a la protección del Derecho a la Alimentación de todas las personas. A la vez, se debería adoptar un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas nacionales relacionadas con la producción de agrocombustibles por parte de agricultores a pequeña escala, considerando las experiencias vividas en otros países en los cuales los impactos causados en la seguridad alimentaria por la producción de materia prima para agrocombustibles han demostrado ser negativos, y expidiendo leyes que provean mecanismos de queja en casos de violaciones del Derecho a la Alimentación causadas por la expansión de los cultivos para agrocombustibles.
- La investigación, la documentación, la evaluación y el monitoreo se deberían llevar a cabo periódicamente para asegurar el Derecho a la Alimentación de las comunidades afectadas por la producción de materia prima para agrocombustibles, enfocándose en los impactos sobre las subsistencias de las personas en situación de vulnerabilidad, la producción de alimentos, las condiciones del suelo y de los ecosistemas, y encontrando maneras para proveer a las poblaciones rurales pobres con las fuentes de energía requeridas.

Tomando estos Derechos en Serio: Informe Paralelo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Trasfondo

El objetivo de este informe⁷⁵, presentado por la Coalición de Organizaciones no Gubernamentales sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Red de Derechos Humanos de Kenia fue complementar el Informe Estatal y asegurar un diálogo constructivo durante el examen del Informe Estatal por parte del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Por tanto, el informe proporciona una visión extensa de la situación de protección, promoción y garantía de los DESC en Kenia. La pobreza, la inequidad y la corrupción permanecen siendo los mayores desafíos existentes en Kenia para la realización de los DESC. Este artículo discute los hallazgos y los hechos con respecto al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC) – el derecho a un estándar de vida. En relación con el artículo 11, el informe se enfoca en los derechos a la vivienda, el agua y el saneamiento. En el informe no se incluyen recomendaciones específicas al gobierno keniano.

Marco jurídico e institucional para la protección y promoción de los derechos humanos en Kenia

El Estado no ha tomado ninguna medida legislativa para incorporar en el ordenamiento jurídico nacional, sus obligaciones derivadas del PIDESC. Los derechos económicos y sociales no se encuentran incluidos en la Constitución o en la carta de derechos. Los tribunales judiciales no han jugado un rol relevante en la ejecución de los DESC. La Corte Suprema ha establecido que las normas internacionales no son vinculantes en Kenia a no ser que se encuentren incorporadas en la constitución o en otras leyes escritas. Las disposiciones del PIDESC, y de la mayoría de los otros instrumentos de derechos humanos no pueden ser invocadas directamente ante las cortes. Para tener un efecto vinculante tales instrumentos deben ser transformados en leyes nacionales o regulaciones administrativas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR, por sus siglas en inglés) fue establecida para la protección y promoción de los derechos humanos. Esta adolece de algunas restricciones operacionales de índole presupuestal y humano. El apoyo gubernamental es reducido. Existe preocupación porque los derechos humanos no son la mayor prioridad del gobierno. La KNCHR no se encuentra consagrada en la Constitución, lo cual le da una independencia precaria y la mantiene en un estatus jurídico bajo, mientras su efectividad puede ser débil.

Hechos y hallazgos

Las condiciones generales de pobreza en Kenia

El informe estatal de Kenia reconoce que la proporción de kenianos viviendo por debajo de la línea de pobreza está aumentando. El número de personas viviendo en absoluta pobreza ahora es del 56%, (cerca de 15 millones de personas), con la probabilidad de que aumente a un 66% para el 2015. Muchos y muchas kenianas sufren de maltratos porque son pobres. La discriminación es fuerte para las personas pobres y grupos vulnerables tales como mujeres, niños y niñas, refugiados y minorías. Según lo anotado, las autoridades gubernamentales locales y la policía acosan constantemente a los pobres y jóvenes con operaciones de seguridad en nombre del mantenimiento de la ley y el orden.

Kenia ha adoptado mas políticas sociales en los últimos años, mediante la adopción e implementación de políticas tales como el Acto de Agua del 2002; la Política, la Ley y los programas de Desarrollo de Género, del 2005; la Estrategia de Recuperación Económica 2003-2007, el Acto de Educación Primaria Universal Gratuita; y la expedición de un Proyecto de Política Nacional de Tierra en el 2007. Bajo discusión se encuentran la Política Nacional de Derechos Humanos y la Política Nacional de Empleo para Jóvenes. La mayoría de estas políticas e instrumentos jurídicos son bien

75 "Taking these Rights Seriously: Civil Society Organisations' Parallel Report to the Initial State Report of the Republic of Kenya on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". Con la contribución de la Coalición de Organizaciones no Gubernamentales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Red de Derechos Humanos de Kenia (K-Hurinet). Octubre del 2008. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

intencionados, pero una vez expedidos no han mostrado resultados significativos. El Estado ha mantenido los patrones de relaciones de poder y producción característicos del período colonial y de los regímenes autoritarios. La clara evidencia de esta situación hoy en día se refleja en la manera dispareja en la que el Estado continúa tratando al sector informal, a pesar de que este es la fuente de ingresos de cerca del 78% de la población (los comerciantes de la calle, vendedores de los kioscos, trabajadores sexuales, y trabajadores casuales).

El derecho a la vivienda en Kenia

Los problemas principales en relación con el Derecho a la Alimentación son la seguridad de la tenencia, la falta de vivienda adecuada para personas con bajos ingresos, la distribución sesgada de la tierra y la politización de los temas de tierra. La mayoría de los y las keniatas habitantes de zonas urbanas viven en condiciones de miseria en asentamientos informales. En 1983 el 35% de todos los hogares urbanos vivían en tugurios, mientras en 1993 esta cifra subió al 55%. Las personas que viven en los asentamientos informales no sólo ven negados sus derechos económicos, sociales y culturales, sino que también se encuentran en posiciones legales, sociales y económicas precarias, lo cual los hace vulnerables a violaciones de sus derechos civiles y políticos. Los asentamientos informales también existen en las áreas rurales y los bosques.

La práctica de los desalojos forzados sin consulta, compensación o reubicación adecuada fueron, una gran preocupación del CESC en el pasado. Las personas en situaciones de pobreza y vulnerabilidad continúan sufriendo desalojos en violación a la moratoria de evicciones de 1996 y a lo previsto en la Observación General No. 7. Los desalojos forzados que han tenido lugar en Nairobi, el Valle de Rift y Kenia Central, reflejan la historia socio-económica injusta y las circunstancias de violaciones sistemáticas del derecho a la vivienda, así como el inequitativo acceso a la tierra que experimentan en Kenia la mayoría de las comunidades. Los habitantes de los bosques en Kenia han sufrido desalojos crueles y enfrentamientos étnicos instigados políticamente. Estas prácticas han disminuido la existencia de los grupos minoritarios dentro de sus respectivos ecosistemas, y han echado a perder las numerosas inversiones sociales (por ej. escuelas) hechas previamente para apoyar a las comunidades habitantes de la selva.

Kenia, como otros países en vías de desarrollo, recibió fondos para proyectos de “sitios y servicios” que proveen pequeñas parcelas de tierra urbana para el desarrollo de viviendas individuales. Las parcelas fueron provistas con vías de comunicación, agua, alcantarillado, electricidad y recolección de basuras, así como de acceso a clínicas de salud y protección contra el fuego. Estos proyectos en la mayoría de los casos fueron, a su vez, muy costosos para beneficiar a los pobres; sin embargo, los lotes fueron a su turno comprados por grupos más acomodados, desplazando así a la gente pobre mientras se reducía la cantidad de tierra disponible para la reubicación.

El cumplimiento del Estado con su obligación de garantizar el derecho a la vivienda adecuada es realmente insuficiente, en la medida en que las apropiaciones presupuestales para la provisión de viviendas costeables para los grupos con bajos ingresos siguen siendo muy bajas. No hay un marco de política que asegure la determinación de tierras reservadas para este tipo de vivienda. La ausencia continuada de una política nacional específica para el mejoramiento de los barrios pobres y la legislación pertinente, ha conllevado a que todos los programas previos de mejoramiento hayan sido insuficientes para manejar los temas críticos de capacidad de pago, seguridad de la tenencia y acceso, entre otros. El resultado neto es que aquellos que terminan beneficiándose de los proyectos pertenecen a la clase media.

El derecho al agua y el saneamiento en Kenia

El acceso al agua segura sigue siendo un desafío para la mayoría de los y las keniatas; especialmente durante las sequías. No obstante, el sector del agua ha llevado a cabo reformas políticas, legislativas y presupuestales que tienden a ampliar la prestación del servicio. En todo caso, Kenia aún sufre restricciones de agua y la capacidad de depósito de aguas requiere de una dramática expansión. El Acto del Agua del 2002, pone los programas de agua sobre bases comerciales y prevé la participación comunitaria en el suministro de agua en áreas rurales. El manejo y desarrollo de los recursos hídricos es separado del servicio de distribución de agua. Éste último se ha dejado en manos de las municipalidades, el sector privado y las comunidades. Debido a la conversión del acceso al agua en un bien comercializable, el agua está fuera del alcance de un 57% de la población, que vive con ingresos por debajo de la línea de pobreza. El acceso a agua segura y la capacidad de

pago de la misma, también están determinados por las inequidades sociales y económicas. Por ejemplo, el 93% del 20% más rico de la población tiene acceso a agua potable, mientras que lo mismo ocurre para un 28% del 20% más pobre. Estas disparidades son más pronunciadas entre provincias y distritos. Por ejemplo, el 33% de los hogares en la provincia de Nairobi tiene agua de tubería en contraste con sólo un 0,6% de los hogares de las provincias del Nororiente y Nyanza. El acceso al agua segura varía desde un alto 92,6% en Nairobi, a un muy bajo 13,5% en el distrito de Bondo, en el occidente de Kenia.

Las estadísticas muestran que el gobierno ha progresado escasamente en la distribución de agua. Un 32% de la mayoría de los hogares urbanos tienen acceso a agua de tubería, mientras que en las áreas rurales un 54% carece de agua potable. La mayoría de la gente depende de fuentes, ríos, arroyos, humedales y lagos para obtener el agua; estas fuentes son frecuentemente de acceso temporal y tienden a desaparecer durante las sequías.

Los pobres, especialmente en los asentamientos informales, siguen padeciendo en su mayoría de un servicio insuficiente, con unos cambios mínimos en la cobertura de agua y saneamiento. Esto se debe principalmente a las estructuras subyacentes del mercado, que llevan a que las personas pobres paguen mucho más por el agua. Adicionalmente, la falla histórica y contemporánea de involucrar a los residentes de los asentamientos informales en el desarrollo del proceso de reforma del sector agua y de permitir a los residentes el acceso a la información acerca de estas reformas, ha agravado el problema.

Nicaragua

El Derecho a la Alimentación y la Lucha contra el Hambre. Un año del Programa Hambre Cero.

Introducción

El Programa Hambre Cero

El Programa Hambre Cero, lanzado en el 2007, representa la principal estrategia gubernamental actual para "...contribuir a la eliminación de la pobreza extrema y el hambre en el área rural y reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con un ingreso inferior a 1 dólar y/o aquellos que están sufriendo de hambre"

El programa es una parte integrante del Plan Quinquenal 2008-2012 llamado "La Revolución en el Sistema Agropecuario, Forestal y Rural" e intenta incrementar "...la capitalización y sostenibilidad de la pequeña producción campesina, beneficiando a 75.000 familias empobrecidas" El programa ha distribuido 13.000 paquetes productivos, que están integrados por bienes, animales y servicios entregados por el Ministerio Agropecuario y Forestal.

El presente informe⁷⁶ asume una primera evaluación del Programa Hambre Cero, después de un año de implementación. El objetivo general fue identificar de qué manera el programa contribuye al cumplimiento de la obligación internacional del Estado de garantizar progresivamente el Derecho a la Alimentación en Nicaragua. Los métodos aplicados en esta evaluación incluyen la consulta con actores estatales y de la sociedad civil, la documentación preparada por las organizaciones de la sociedad civil, documentos públicos, visitas de campo a las comunidades en los departamentos de Matagalpa, Estelí, Chinandega y Masaya, y finalmente un taller para entender el alcance del programa. Debido al gran número de familias beneficiarias y su vasta distribución geográfica, este informe no reclama ser exhaustivo ni representativo, y no constituye una evaluación completa del programa.

Hechos y hallazgos

Hambre y pobreza en Nicaragua

Nicaragua es el segundo país más pobre de América Latina después de Haití. La pobreza en Nicaragua sigue siendo un fenómeno rural y su tasa más alta se encuentra en la región atlántica, entre los pequeños productores. Cerca de un 68% de la población rural es pobre y un 80% de las personas viviendo en condiciones de pobreza extrema habita áreas rurales.

Un tercio de la población nicaragüense no es alimentariamente segura, y el país es considerado vulnerable a la inseguridad alimentaria. Las personas tienen que gastar un alto porcentaje de sus ingresos en alimentos: un 59% de los pobres en general (62% de las personas en condiciones de pobreza extrema) frente a un 45% de quienes no viven en la pobreza. La gente en las áreas rurales gasta de alguna manera un porcentaje mayor que quienes viven en las áreas urbanas. Los hábitos dietéticos generalmente resultan en el consumo mayoritario de granos, y pocas frutas y vegetales. Las familias rurales pobres cubren sus necesidades restringiendo su gasto alimentario y vendiendo bienes, animales, herramientas y tierra, lo cual contribuye a la profundización de la pobreza y el incremento de la inseguridad alimentaria. Los niños y niñas son los más afectados por la malnutrición crónica.

Principales características del Programa Hambre Cero

El programa Hambre Cero se derivó del denominado Programa de Producción Alimentaria, después de la emergencia creada por el Huracán Mitch. El objetivo a corto plazo fue proveer a todos los nicaragüenses con una dieta diaria adecuada. El proyecto tendía a proveer capital y asistencia técnica a los agricultores minifundistas en su calidad de principales productores de alimentos. Hasta finales del 2008, el proyecto había proveído asistencia a 5.000 familias campesinas. Su éxito se le adscribe al acceso democrático a la información, a la transparencia de las reglas del proyecto y a la inclusión universal de los beneficiarios.

76 "El Derecho a la Alimentación y la Lucha para Combatir el Hambre en Nicaragua – Un Año del Programa Hambre Cero". Con la contribución de: Brigitte McBain-Haas y Martin Wolpold-Bosien, Secretariado Internacional de FIAN, Heidelberg. Septiembre del 2008. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO

Después de las elecciones el proyecto se expandió, para ser convertido en el Programa Hambre Cero, con la meta de entregar paquetes productivos (bienes, animales y servicios) a 75.000 familias en 5 años. La sostenibilidad financiera del programa a largo plazo incluye créditos y donaciones. Debido a que Nicaragua está produciendo constantemente menos alimentos e importando más cada año, el foco principal del programa es promover la producción de alimentos de tal manera que sea lucrativa, competitiva, económica y ecológicamente sostenible y contribuya a la reducción de las importaciones de alimentos.

El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) implementa el programa. El Ministerio intenta desarrollar el sector rural productivo, con el objetivo de mejorar la seguridad y la soberanía alimentaria, mejorar la producción de alimentos a través de la producción de semillas de alta calidad, garantizar la herencia agrícola e incrementar la producción de alimentos saludables de origen animal o vegetal, así como promover las organizaciones de agricultores. Con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria en los hogares el ministerio distribuirá semillas locales de frijoles, maíz, arroz y sorgo, para la producción en pequeños lotes de tierra.

Las demás características del diseño del programa se mencionan en seguida: (a) género, (b) sostenibilidad de la producción, y (c) participación y asociación. El empoderamiento de las mujeres es un objetivo expreso, a ser cumplido mediante la entrega de paquetes productivos directamente a mujeres, particularmente aquellas que son cabeza de familia. Las condiciones son que la mujer sea propietaria de 1 a 5 manzanas (0,7 hectáreas) de tierra, que acepte atender cursos de entrenamiento agrario, y que actualmente no tenga ninguno de los bienes incluidos en el paquete. Desde el punto de vista del Derecho a la Alimentación, el programa pretende llegar a mujeres pobres del campo, - pero hay una falta de acciones para incrementar el acceso de las mujeres a los recursos productivos tales como la tierra-, y a reducir la carga de trabajo de las mujeres campesinas. El programa pretende promover la sostenibilidad de producción diversificada de alimentos a través del buen manejo de los recursos naturales. Mediante la conversión de los lotes familiares en granjas campesinas integradas, con énfasis en la combinación de las actividades agrícolas/forestales con el engorde de animales, los productos alimenticios, tales como leche, carne, huevos, frutas, vegetales y granos deben ser producidos para el consumo familiar y los mercados. La entrega de paquetes productivos es vista como un instrumento de participación ciudadana en sectores a nivel comunitario y municipal, y promueve las redes comunales de las organizaciones sociales y económicas. Las familias beneficiarias se tienen que organizar en unidades productivas de 50 familias. Lo cual conduce a la creación de empresas a pequeña escala para revitalizar las economías locales.

Implementación del Programa Hambre Cero

El proceso de implementación del programa ha elevado un sinnúmero de temas de preocupación: (a) selección de familias; b) cobertura geográfica; (c) recortes de personal para entrenamiento agrario; (d) falta de involucramiento de las ONG con experticia en los temas relevantes; (e) falta de monitoreo sobre los programas del proceso y sus impactos. A pesar de que los favoritismos políticos no deberían interferir en la selección de los beneficiarios del programa, hay una preocupación creciente de que esto esté sucediendo. No hay criterios universales y transparentes de selección para todo el país. Por el contrario, los criterios de selección son establecidos localmente, incrementados a través de los recientemente establecidos concejos de poder ciudadano, que están afiliados con el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN). MAGFOR solamente supervisa si las familias ya seleccionadas cumplen con los prerrequisitos de participación. Hay un gran número de personas viviendo en la pobreza extrema que no cumplen con dichos prerrequisitos. La distribución geográfica de las familias beneficiarias sugiere que la cobertura del programa desfavorece a las personas de las áreas más remotas, donde los costos del programa son más altos debido a los precios del transporte. Los costos por paquete también varían entre las regiones, a pesar de la adquisición centralizada por MAGFOR. Los bajos niveles de implementación, particularmente del componente de ganadería, se deben a la baja disponibilidad de animales preñados para la distribución. El personal técnico proviene de las universidades públicas y por tanto desconoce las condiciones locales tales como los suelos, y los factores económicos, sociales y culturales. MAGFOR no ve la necesidad de involucrar a las ONGs en el programa, en vez de esto sugiere que éstas trabajen de forma paralela, invirtiendo en actividades agrarias productivas. Debido a la falta de recursos financieros, no hay un sistema independiente de monitoreo o un sistema de evaluación del programa que utilice metodologías transparentes. En consecuencia, los impactos actuales del programa resultan difíciles de evaluar.

Aún queda un gran número de desafíos en la implementación, entre ellos los siguientes: El programa no contribuirá a la realización del Derecho a la Alimentación para la población sin tierra; el diseño del programa no es apropiado para los territorios indígenas con propiedad comunal de la tierra, sin la costumbre de cría de animales en lugares cerrados, y en los cuales la leche de vaca no es parte de las dietas tradicionales; las adquisiciones masivas de ganado e insumos por parte de MAGFOR elevan los precios en los mercados locales. El 10% de los animales se pierde debido al mal manejo y al hurto, reduciendo el programa de eficiencia de costos; cuando los paquetes son distribuidos en consideración de las filiaciones partidistas, se generan divisiones en el seno de las comunidades; para lograr un desarrollo sostenible se requiere que los métodos de producción integrados sean aceptados por los agricultores; se deben acordar los temas de género y se debe promover la integración de toda la familia – un desafío a corto plazo.

Conclusiones y recomendaciones

La introducción de una estrategia para reducir el hambre y la pobreza y priorizar las medidas dirigidas a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad fue una decisión política significativa por parte del gobierno nicaragüense. Las prioridades son los sectores de energía, agua, salud y educación, así como el estímulo de la economía. La medida más conspicua y objeto de la publicidad durante el primer año del gobierno de Ortega fue el Programa Hambre Cero, con el objetivo de mejorar la situación de alimentación y de ingresos de más de 75.000 familias en 5 años. Sin embargo las observaciones y verificaciones contenidas en el presente informe elevan ciertas dudas acerca de la sostenibilidad del programa. Se detectaron debilidades significativas con respecto a la selección de familias participantes, su entrenamiento en métodos agrarios para su capacitación y la provisión de servicios de seguimiento.

Se encontró que hay escasa transparencia en el programa de ejecución, diferentes actores organizados de la sociedad civil no han sido integrados en el programa, ni hay vinculaciones de los programas con proyectos relevantes de la sociedad civil. El programa no está siendo monitoreado. El rol de los Consejos de Poder Ciudadano en el programa no está definido de una manera clara o transparente.

Recomendaciones al Gobierno de Nicaragua

A corto plazo:

- Implementar formas participativas y transparentes e implementar las políticas públicas relacionadas con el Derecho a la Alimentación, la tierra y el desarrollo rural.
- Establecer un monitoreo independiente y un comité de evaluación de la sociedad civil para identificar las formas de mejorar el programa. Establecer un mecanismo de recurso por medio del cual los participantes del programa puedan cursar sus quejas relacionadas con el mismo.
- Eliminar cualquier tipo de discriminación en la implementación del programa de acuerdo con la constitución de Nicaragua, La Declaración Universal de Derechos Humanos y otros convenios internacionales ratificados por el Estado.
- Establecer criterios claros y transparentes para determinar quién puede ser nominado, incluyendo a las mujeres. El simple criterio de “empobrecido” no es suficiente para favorecer a las personas pobres.
- Distribuir animales de buena calidad y dar a las familias receptoras entrenamiento adecuado, también en otras materias relacionadas con los componentes del programa, aún cuando la presión política de entregar 15.000 paquetes constituye una significativa carga operacional.

A mediano plazo:

- Durante el programa de implementación, dar acceso y hacer uso del conocimiento y la experticia de organizaciones con experiencia en el trabajo agrícola y organizacional.
- Dar la prioridad de los “paquetes de huertas familiares”, como componente del programa para familias con menos de una manzana de tierra, de manera que las familias pobres se conviertan en beneficiarias del programa. Hasta el momento el programa solo considera a familias con más de una manzana de tierra.
- Asumir un enfoque holístico en cuanto al tema de género, educando a toda la familia. Para empoderar a las mujeres no es suficiente entregarles algunas vacas. Tampoco la entrega de paquetes a las mujeres debería crear una carga adicional de trabajo para ellas.
- Desarrollar una estrategia del programa para promover la noción de que las mujeres deben ser copropietarias de la tierra en la granja familiar.

A largo plazo:

- Desarrollar una estrategia progresiva, más allá del programa Hambre Cero, para luchar contra el hambre y eliminarla, en cumplimiento de la obligación realizar el Derecho a la Alimentación para todas las mujeres, niños, niñas y hombres.
- Adoptar políticas, normas y proyectos, para garantizar y cumplir el Derecho a la Alimentación, mediante medidas tales como la reforma agraria, el acceso mejorado a los recursos hídricos, y la creación de empleos, particularmente para los grupos marginados y en situación de vulnerabilidad.
- Re adoptar una política de tierras en el marco de una reforma agraria, integrando a las mujeres, quienes ahora sólo son propietarias de un 10% de la tierra, y reciben menos del 10% del crédito rural.
- Dar los pasos necesarios para adoptar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en la Asamblea Nacional, para asegurar la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación. Incluir mecanismos de recurso para proteger el Derecho a la Alimentación en el programa Hambre Cero.

Uganda

El Derecho a la Alimentación de los Campesinos y Campesinas Lecheros y Cultivadores de Maíz: Informe de una Misión Investigadora.

Temas del Derecho a la Alimentación

- Las políticas comerciales que resultan en el dumping y la desregulación del mercado, pueden contribuir a fuertes incrementos en las importaciones provenientes de los países desarrollados, afectando negativamente los ingresos de los productores a pequeña escala y su acceso a la alimentación.
- Tales políticas comerciales pueden significar que el Estado haya violado sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación de los hogares con bajos ingresos.
- Los países exportadores por tanto podrían haber violado sus obligaciones extra-territoriales de respetar, proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación de las comunidades pobres.

Introducción

Los tratados de libre comercio entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo conducen a la presión importadora en éstos últimos, afectando severamente su industria u otros sectores económicos. Los campesinos minifundistas en los países en vías de desarrollo pierden su acceso a los mercados, causando la pérdida de empleos por parte de los trabajadores, y por tanto de sus ingresos, lo cual afecta negativamente el disfrute de los derechos humanos económicos y sociales. Esto conduce a que ellos no puedan seguir comprando alimentos suficientes, pagando los costos escolares de sus hijos e hijas y/o pagando por los servicios de salud. Para los campesinos minifundistas el acceso a la tierra, el agua, las semillas, los servicios de extensión y los mercados, son cruciales para el disfrute de su derecho humano a la alimentación adecuada.

Para este estudio de evaluación⁷⁷ llevado a cabo en Uganda, fueron escogidos los sectores de producción de leche y de maíz, puesto que estos alimentos son producidos por campesinos a pequeña escala y/o importados de la Unión Europea, y son importantes para el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, el empleo y los ingresos.

Hechos y hallazgos

La relación comercial de Uganda con la Unión Europea (UE)

La UE es el mayor mercado de exportaciones para los productos de Uganda, siendo el destino del 47% de todos los bienes exportados desde el país africano. A su vez, la UE también exporta una cierta cantidad de bienes a Uganda. Entre el 2000 y el 2004, Uganda importó maíz de UE, avaluado en 11,7 millones de dólares, y productos lácteos cercanos a los 3,4 millones. La UE también es un proveedor de productos agrícolas para Uganda. Las exportaciones a la UE tienen un impacto gigante en la economía ugandesa, puesto que hay un desbalance significativo entre los sectores agrícolas de Uganda y la UE. Los agricultores a pequeña escala y aquellos que han invertido en el procesamiento no pueden competir con los productos de la UE. Mientras la UE es el mayor productor de leche en el mundo, el sector de los productos lácteos en Uganda aún se encuentra en desarrollo. Las exportaciones de lácteos de la UE generalmente son subsidiadas para ser competitivas en el mercado mundial, mientras los campesinos y campesinas productores de lácteos en Uganda no reciben ningún apoyo estatal.

77 "The Right to Food of Milk and Maize Farmers: Report of the Investigative Mission to Uganda". Con la contribución de: El Secretariado Internacional de FIAN, Heidelberg, y el Fondo de Educación al Consumidor (Consent), Kampala. Abril del 2009. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Al momento de la realización de este estudio hubo evidencia escasa de que las importaciones de leche de la UE limiten significativamente las oportunidades de mercado de los productores de leche ugandeses, pero esto puede cambiar en el futuro cercano, por tres razones: (a) incrementos en las cuotas de producción de leche, (b) reintroducción de los subsidios de exportación de queso, leche en polvo y mantequilla en la UE, y (c) caída de los precios mundiales de los productos lácteos, que intensifica la concurrencia entre los países exportadores, posiblemente conduciendo al “dumping” (entendido como un fenómeno de precios predatorios)⁷⁸.

78 Por dumping se entiende la venta de productos o prestación de servicios a precios inferiores a los costos de producción reales, lo cual genera desventajas competitivas para los productores que deben mantener sus precios por encima de los costos de producción. En castellano se puede usar igualmente el término precios predatorios. (Nota de la traductora).

Uganda importa algunas semillas de maíz, y maíz de la UE, pero la mayoría de estas importaciones constituye ayuda alimentaria para los desplazados internos (DIs) que viven en los campos en el norte de Uganda. El Programa Mundial de la Alimentación, implementa la distribución de ayuda alimentaria y es el principal comprador de maíz en Uganda. Uganda pareciera no competir en las exportaciones/importaciones de maíz con la UE. Sin embargo el PMA sólo compra el mejor maíz y algunos comerciantes siguen rutinariamente las tractomulas del PMA para comprar el mismo maíz que reciben los DIs. De ahí que el maíz suministrado como ayuda alimentaria llegue a los mercados locales, causando un efecto de precios predatorios en el mercado doméstico de maíz, en la medida en que esos comerciantes ofrecen maíz de alta calidad a bajo precio.

Las Negociaciones de Uganda sobre un Acuerdo de Asociación Económica (AAE)⁷⁹

Las preocupaciones de la sociedad civil se centran en el potencial impacto negativo de un AAE para el desarrollo de Uganda, especialmente en las subsistencias, el empleo y la integración regional. La implementación de los AAE puede conllevar a que el sector agrícola no esté en capacidad de competir con las importaciones de la UE. Se teme que los Organismos Genéticamente Modificados entren por la puerta de atrás. Otra preocupación es la falta de consulta sobre los AAE con las partes interesadas, incluyendo al parlamento. La posición de la UE es que un AAE sería positivo para Uganda, en la medida en que la UE es el mayor mercado de exportación, y que una política comercial más protectora no representaría beneficios para Uganda: Las cuotas de importación de leche en polvo de la UE se encuentran por debajo del 1% y no aumentarían significativamente bajo el AAE.

79 Los acuerdos de Asociación Económica también se conocen como EPAs, por su denominación en inglés, Economic Partnerships Agreement.

La producción campesina de lácteos en el distrito de Mbarara (Uganda Occidental)

Mbarara es conocida como el área principal de levante de ganado vacuno. La leche es una fuente importante de ingresos en esta región. La mayoría de los campesinos tienen actividades agrarias mixtas, aparte del engorde de ganado, y cultivan millo, cacahuates, maíz y *matoke* (banana). La mayoría de los agricultores sólo disponen de pequeños lotes para el cultivo. Ellos padecen la escasez de alimentos desde octubre hasta diciembre. La producción de leche ha aumentado durante los últimos años, debido a la alta producción lechera de las vacas. Las vacas normalmente se alimentan con pasto, en la medida en que los campesinos no han introducido técnicas de producción de heno. La dependencia de los pastos para alimentar sus reses hace que los campesinos sean vulnerables a las condiciones estacionarias y otras variabilidades climáticas.

El principal cuello de botella para los agricultores es el mercadeo de la leche, especialmente en los mercados de Kampala, los cuales se han inundado de leche producida por los agricultores de los alrededores de la ciudad. Algunos campesinos agricultores se han mudado a Kampala, para estar más cerca al mercado principal, indicando que la infraestructura de refrigeración y transporte son un gran problema dentro de la cadena de suministros. Los agricultores miembros de cooperativas llevan su leche en bicicleta a los centros de recolección, los cuales en promedio se encuentran a 5 o 6 kilómetros de distancia de las granjas. La leche es un alimento altamente perecedero y pierde calidad durante el transporte en bicicleta. Un gran problema de mercadeo es el hecho de que los campesinos no recolectan toda leche producida durante la temporada de lluvias cuando hay sobreproducción. Ellos venden la sobreproducción a los comerciantes informales a los bajos precios de los puntos de producción.

No hay competencia directa entre la producción local de leche de Mbarara y las importaciones de la UE. La producción local llega al mercado informal, mientras las importaciones llegan a los mercados formales. Sólo los miembros de las cooperativas se pueden ver afectados por las importaciones, puesto que ellos proveen la cadena de producción del mercado formal. Los agricultores temen que las importaciones reduzcan los precios y desestimen las inversiones en las plantas

de procesamiento. Las importaciones pueden afectar las oportunidades de mercadeo para los campesinos y campesinas, ya que las importaciones ocupan una gran parte del mercado formal. Entre los campesinos lecheros hay hambre, porque sufren disminución en el acceso a alimentos, particularmente durante la temporada de seca. Esto representa una paradoja para la producción creciente de leche: mientras aumenta la demanda de productos lácteos, aumenta la pobreza entre los campesinos lecheros. Las razones para esta situación parecen ser: (a) se necesita una inversión considerable para remplazar las especies nativas de vacas por especies cruzadas y vacas frisonas (b) los agricultores han perdido enteramente el acceso a la cadena de distribución de productos lácteos como consecuencia de la desregulación y privatización del procesamiento y el mercadeo.

El cultivo de Maíz en el Distrito de Bugiri (Suroriente de Uganda)

El 86% de los hogares tiene inseguridad alimentaria y padece de hambre durante entre cuatro a seis meses al año (de abril a junio y de octubre a diciembre), mientras sólo un 40% tiene acceso a agua segura. La mayoría de los campesinos práctica la agricultura de subsistencia. Los suelos son fértiles, pero desde 2003 los campesinos han luchado contra la Stryga, una enfermedad que afecta al maíz. Aproximadamente un 60% de los campesinos cultivan menos de 2 acres y un 30% entre 2 y 15 acres. El maíz es un cultivo para la producción de alimentos para el consumo propio y para el comercio, mientras el café y el arroz son producidos exclusivamente para la venta. Casi todos los agricultores cultivan maíz, pero sólo en una parte de su tierra. Los agricultores no son conscientes de las importaciones de maíz de la UE, pero si son conscientes de las importaciones de maíz de los EE.UU y de Sudáfrica. Ellos no han podido vender su maíz al PMA porque no pueden cumplir con los requisitos de calidad y cantidad establecidos por éste. Algunos pocos agricultores que vendían al PMA han dejado de hacerlo, por que los pagos del PMA se demoraban, mientras que ellos tenían que pagar sus créditos con los bancos con mucha anterioridad.

Conclusiones y Recomendaciones

Hasta ahora no se ha encontrado un impacto directo de las políticas comerciales agrícolas de la UE sobre los agricultores de maíz a pequeña escala. La actuales importaciones de lácteos provenientes de la UE no compiten directamente con los productos lácteos de los campesinos lecheros a pequeña y mediana escala, ya que estos productos importados usualmente no ingresan a los mercados informales. No obstante, las importaciones de los productos lácteos procesados, tales como la leche en polvo, la mantequilla, el queso y el yogurt, representan en su conjunto cerca del 50% del suministro formal de lácteos. Esto se atribuye parcialmente al aumento de los supermercados en Kampala. La UE es el tercer mayor proveedor de productos lácteos en Uganda. Las ventas de productos lácteos importados a nivel doméstico están creciendo mucho más rápido que aquellas de leche producida localmente, mientras que cada día se desechan en promedio 100.000 litros de leche de procedencia local.

Existe el peligro de que esas importaciones impidan el desarrollo de la industria láctea a nivel doméstico, obstaculizando así la realización progresiva del Derecho a la Alimentación de los campesinos lecheros minifundistas. Las importaciones directas de Europa no son la parte principal de las importaciones de Uganda, pero la evidencia sugiere que las importaciones europeas en Suráfrica y Kenia conducen directamente al incremento de las importaciones en Uganda. Esto genera el temor de que los campesinos lecheros de Uganda tengan que enfrentarse a una mayor concurrencia proveniente de la UE en el futuro. La CE continúa manteniendo la puerta abierta a los subsidios de exportación, aún después del 2013, a pesar de que en las negociaciones de la OMC se ha comprometido a dar fin a estos subsidios para ese año. Mientras otros países han incrementado los aranceles de importación, como reacción a la reintroducción de subsidios de exportación, los aranceles de Uganda para los productos lácteos van a tener que mantenerse al bajo nivel del 25%. Uganda ha perdido el espacio político necesario para proteger adecuadamente el mercado y el Derecho a la Alimentación adecuada de los campesinos lecheros ugandeses en el futuro cercano.

Recomendaciones a la Unión Europea (UE) y la Comunidad de África Oriental (CAO)

- Conducir una evaluación de impacto de derechos humanos de el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) antes de que se sostengan nuevas negociaciones, según lo recomendado por el Relator Especial del Derecho a la Alimentación en su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos sobre la relación entre los acuerdos de la OMC y la obligación estatal de respetar el Derecho a la alimentación.
- Revisar el AAE interino para eliminar los límites a Uganda en la protección y promoción del Derecho a la Alimentación adecuada de los agricultores campesinos a pequeña escala. Nada debería impedir al gobierno el incremento de los aranceles cuando las importaciones europeas amenacen el acceso a los mercados y los ingresos de la gente en condiciones de inseguridad alimentaria. Las futuras negociaciones del AAE deberían permitir la participación sustancial del parlamento y de las organizaciones de la sociedad civil. La EU no debería presionar a la CAO para cerrar un AAE comprehensivo.
- Revisar la decisión de incrementar la cuota de leche en un 2% y mantener el sistema de cuota de leche más allá, pero discontinuar inmediatamente los subsidios a la exportación. Asegurar que la sobreproducción de productos lácteos no sea exportada a Uganda a precios predatorios (*dumping*).
- Apoyar la producción de alimentos por parte de los minifundistas mediante la obtención de cooperación oficial para el desarrollo de gobiernos y donantes.

Recomendaciones al Gobierno de Uganda

- Incrementar los esfuerzos para facilitar el acceso a los mercados internos a través de grupos de mercadeo auto-determinados, conformados por campesinos. Estos grupos de mercadeo podrían fortalecer el poder de negociación, especialmente de los minifundistas frente a los vendedores informales o los intermediarios y facilitar el acceso a los mercados formales y precios justos.
- Incrementar el gasto público en agricultura, del 4% al 10%, según lo acordado en la declaración de Maputo. Con apoyo de los socios en el área de desarrollo, promover el acceso a precios asequibles a los campesinos para la adquisición de insumos, tales como semillas de alta calidad (localmente adaptadas en estrecha cooperación con las comunidades), servicios de extensión, préstamos con bajas tasas de interés, facilidades de almacenamiento y procesamiento.
- Garantizar el derecho de las mujeres a heredar tierras a través de una ley formulada por organizaciones que trabajen sobre los derechos humanos de las mujeres, y ejecutadas mediante campañas de concienciación y entrenamiento de autoridades locales y registradores de tierra.
- Esforzarse por el mejoramiento de la calidad de las escuelas públicas y por reducir o abolir los costos de las escuelas secundarias, en la medida en que estas representan los mayores gastos de los campesinos y pueden desestimularlos de enviar a sus hijos a dichos centros de formación. Mayores niveles educativos ayudarán a las futuras generaciones a mejorar la producción y adquirir un mayor poder de negociación frente a los comerciantes.

Recomendaciones al Programa Mundial de Alimentos

- Comprar el maíz de los minifundistas agricultores ugandeses. Medidas específicas pueden incluir: (i) pago inmediato (ii) asistir al gobierno de Uganda en el establecimiento de un sistema de crédito para los productores agrícolas a pequeña escala, y (iii) aceptar cantidades inferiores a 50 toneladas.

Zambia

El Derecho a la Alimentación de los Campesinos y Campesinas Productores de Leche y Miel. Informe de una Misión Investigadora.

80 "Right to Food of Milk and Honey Farmers: Report of an Investigative Mission to Zambia". Con la contribución de la Red de Comercio de la Sociedad Civil de Zambia, Kabulonga, Zambia. Septiembre del 2008. Para el informe completo por favor consulte el CD adjunto. Este resumen fue preparado por el Consejo Editorial del OBSERVATORIO.

Introducción

El objetivo de esta misión⁸⁰ fue investigar en qué medida el Derecho a la Alimentación de los campesinos productores de miel y leche está siendo violado por los actuales acuerdos comerciales en Zambia, y evaluar el impacto que los Acuerdos de Asociación Económica (AAEs) tendrán en los sectores de producción de lácteos y miel. Se escogieron la leche y la miel, porque son productos importantes que contribuyen a la subsistencia de la gente más marginalizada en Zambia. Es probable que la producción de leche se vea afectada mediante la firma de los AAEs ya que el sector lechero de la UE se encuentra altamente subsidiado y sus productos podrían inundar los mercados africanos del sur. Esto generaría una desventaja para los agricultores a pequeña escala en Zambia, cuya producción no se encuentra subsidiada a escala similar al de las contrapartes en la UE. El sector de la miel en Zambia está creciendo rápidamente y proporcionan un gran suplemento de los ingresos. Es un producto estratégico con el cual los campesinos se aseguran contra los riesgos de la agricultura convencional, incluyendo los bajos precios de cosechas de otros alimentos. La misión visitó campesinos productores de leche en Magoye, en el distrito de Mazabuka, y productores de miel en Munkulungwe, cerca a Ndola.

Hechos y Hallazgos

Pobreza, seguridad alimentaria y agricultura en Zambia

La pobreza en Zambia puede ser clasificada como pobreza de ingresos y pobreza sin ingresos. A pesar de las tendencias positivas de crecimiento económico durante los últimos años, Zambia no ha experimentado una declinación significativa en la pobreza de ingresos. En el 2004 se estimó que el 68% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La incidencia de la pobreza extrema decayó del 58% en 1998 al 53,5% en el 2004. La pobreza continúa concentrada en las áreas rurales. La mayoría de los hogares rurales en Zambia depende del consumo de sus propios productos.

Los agricultores a pequeña escala contribuyen en gran medida a la seguridad alimentaria nacional, pero son los que más sufren la inseguridad alimentaria. La agricultura a pequeña escala en Zambia continúa siendo un mecanismo importante para la reducción de la pobreza y la generación de ingresos para comunidades que dependen de la actividad agrícola. El típico agricultor a pequeña escala posee 2 o menos acres de tierra y se dedica a la agricultura de subsistencia. Estos agricultores marginales con grandes familias padecen altos niveles de pobreza - especialmente las mujeres agricultoras. Son dependientes de las lluvias para su producción agrícola, carecen de acceso a crédito acorde con su capacidad de pago, y encuentran dificultades en el acceso a los mercados domésticos porque estos están inundados de bienes importados.

El gobierno ha reconocido el importante rol de la agricultura en la reducción de la pobreza en las comunidades rurales y el aseguramiento de un crecimiento económico sostenible. El sector agrícola actualmente contribuye en promedio a entre un 20% y un 22% del PIB y cuenta con el 85% del total del empleo formal e informal. El gobierno ha establecido claras metas de seguridad alimentaria: por lo menos un 90% de la población debería tener seguridad alimentaria para el 2010. La contribución del sector agrícola al total de ingresos provenientes del intercambio comercial debería aumentar del actual 3-5% al 10-20%, mientras la contribución general de la agricultura al PIB debería aumentar al 25% para el 2010. Aún hay que ver si se cumplen estas metas.

El comercio de Zambia con la Unión Europea

El comercio de Zambia con la UE se rige actualmente por el Acuerdo de Asociación de Cotonou (AAC) el cual extiende el acceso preferencial a los mercados de la UE. Además, Zambia es beneficiaria de la iniciativa "Everything But Arms" (Todo pero sin Armas) el cual garantiza el acceso al

mercado para todas las exportaciones, libres de cuotas y garantías, excepto de arroz y azúcar. Por esto todas las exportaciones zambianas a la UE se encuentran libres de gravamen y un 55% de las exportaciones de Zambia a la UE gozan de un grado significativo de trato preferencial. El patrón comercial entre Zambia y la UE sigue un factor estándar de especialización basado en dotaciones, con los antiguos productos primarios de exportación y los últimos bienes manufacturados y de exportación de capital. Las exportaciones zambianas a la UE se concentran en pocos sectores. La UE se ha convertido en el mercado más importante para las exportaciones no tradicionales de Zambia, las cuales representan tres cuartos del total de exportaciones. Las importaciones Zambianas desde la UE están mucho más diversificadas que sus exportaciones. Las principales importaciones consisten de equipos de capital, materiales procesados y semi procesados para producción, vehículos y productos farmacéuticos, mientras la ropa y los muebles de segunda mano también tienen alguna importancia. El acceso extendido a los mercados, proveído por el AAC, no parecen haber jugado un rol importante en el estímulo de las exportaciones zambianas.

Sudáfrica es actualmente el mayor exportador de productos lácteos hacia Zambia, y las exportaciones de lácteos de la UE se encuentran restringidas por tarifas. No obstante, las exportaciones de lácteos de la UE a Sudáfrica son reexportadas a Zambia, perdiendo así la identidad de la UE. Se proyecta que las exportaciones diarias de la EU disminuyan aún a pesar de los aumentos anticipados en los límites de cuotas máximas de la leche de la UE, sin embargo aún existe preocupación en cuanto a los posibles efectos negativos que las importaciones de la EU podrían tener en los mercados locales en Zambia.

Zambia no importa ninguna cantidad de miel de la UE, pero estará compitiendo en pie de igualdad bajo los AAes, con algunos grandes competidores que, comparados con Zambia, actualmente están sometidos a mayores tarifas arancelarias en los mercados de la UE. Las reglas de origen, empaquetamiento y análisis químico de productos orgánicos de la UE (incluyendo miel y cera de abejas), son otro desafío para la industria zambiana de miel.

El Derecho a la Alimentación en las negociaciones del AAes.

Zambia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1984 y por esto no debe celebrar acuerdos que limiten su capacidad para proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación de los zambianos. La celebración de dicho tipo de acuerdos constituye un quebrantamiento de las obligaciones asumidas bajo el PIDESC. Todos los Estados miembro de la UE han ratificado el PIDESC y deberían respetar, proteger y contribuir al cumplimiento del Derecho a la Alimentación en otros países, cuando negocien acuerdos comerciales tales como los AAes. No sólo no deben celebrar tratados comerciales que afecten negativamente la posibilidad de la gente en otros países para alimentarse de manera directa, sino que no deberían afectar negativamente la capacidad de los Estados para proteger y garantizar el derecho de su población a la alimentación adecuada.

Los productores lecheros a pequeña escala en Magoye

La Cooperativa de los campesinos lecheros minifundistas de Magoye actualmente tiene 400 miembros (de los cuales 50 son mujeres) y recolecta diariamente 1.800 litros de leche durante la temporada seca y de 4.000 litros durante la temporada de lluvias. A través de diversos proyectos, la cooperativa ha podido mejorar los hatos y la producción lechera. Cuenta con un mercado formal garantizado, puesto que toda la leche recolectada se vende a Parmalat Zambia a un precio acordado.

Los campesinos lecheros de Magoye padecen un sinnúmero de problemas que ellos mismos han identificado. La producción se ve golpeada por los permanentemente crecientes costos de los insumos. No hay restricciones a las exportaciones de las tortas de semilla de algodón, un ingrediente vital para la elaboración de alimento para el ganado. Hacen falta tecnologías apropiadas, buenas razas de ganado y pienso para su alimentación. Los servicios de extensión agrícola son inadecuados, se carece de esquemas de crédito para los pequeños productores y los precios establecidos por los compradores monopolísticos son bajos. La amenaza de grandes incrementos en las importaciones de leche, debidos a los acuerdos comerciales con la UE. generan una particular preocupación para estos agricultores lecheros.

La Asociación de Apicultores de Munkulungwe

Actualmente hay más de 30 agricultores a pequeña escala, de los cuales 13 son mujeres, y todos son miembros de la Asociación de Apicultores de Munkulungwe. Esta cuenta con 15 colmenas y una producción anual de aproximadamente 1.200 litros. Los agricultores no han encontrado un mercado formal en la medida en que los estándares de calidad y empaque no pueden ser cumplidos por los campesinos. La mayoría de su producción de miel es vendida informalmente. La comunidad no tiene facilidades adecuadas de almacenamiento, lo que facilitaría un acopio suficiente para aprovechar los precios altos en los períodos pico.

Los campesinos de Munkulungwe expresaron un sinnúmero de preocupaciones. Estas incluyen: falta de apoyo para adquirir nuevas colmenas mejoradas, falta de acceso a los mercados formales y al crédito financiero, y preferencias de los consumidores por sustitutos de la miel muchos de los cuales son productos importados. Más allá, se deben cubrir las cuotas escolares y los gastos médicos, mientras las termitas y las quemadas constantemente amenazan la supervivencia de las abejas y las colmenas.

Conclusiones y Recomendaciones

La producción de miel y leche son sectores emergentes que tienen el potencial de sacar a mucha gente de la pobreza degradante mediante la generación de ingresos, empleo, y de fuentes de alimentos para sus comunidades. No obstante, en el presente, el Derecho a la Alimentación de los campesinos lecheros y productores de miel de abejas no se está realizando. Entre las razones se incluyen los actuales acuerdos comerciales que han puesto a los productores de miel y de leche en fuerte competencia con productos importados baratos, tanto del interior como del exterior de la región. Los productores tienen contratos con condiciones desfavorables, que no les permiten vender sus productos a otros compradores. Los productores usualmente no participan en las negociaciones de precios. Los productores campesinos de miel y de leche carecen de apoyo en términos de acceso al crédito y su participación en los mercados locales se ve limitado en la medida en que ellos tienen dificultades para competir con los productos importados; además, al carecer de apoyo técnico y financiero, no son capaces de cumplir con los estándares de calidad exigidos para los productos por los supermercados. Si estos obstáculos no son adecuadamente manejados, estos campesinos y campesinas permanecerán en la pobreza y no recibirán ningún beneficio de los AAEs. Se encontraron altos niveles de pobreza en las comunidades campesinas visitadas y la mayoría de las familias carece de acceso a servicios médicos y educacionales.

El Derecho a la Alimentación de estos agricultores a pequeña escala y de sus familias continuara siendo violado, a pesar de que ellos son los mayores productores de alimentación de procedencia doméstica en el país. Su Derecho a la Alimentación debe ser plenamente respetado en los acuerdos comerciales actuales y futuros. Tanto Zambia como los miembros de la UE, como Estados miembro de los convenios internacionales de derechos humanos, tienen la obligación de respetar las reglas consagradas en dichos tratados. A comienzos de los años 90 Zambia implementó programas de ajuste estructural, con considerables consecuencias económicas negativas para el país. Los AAE se basan en el principio de reciprocidad, y su impacto será mucho más severo que el de tales reformas estructurales. Cuando se negocian e implementan dichos acuerdos comerciales entre dos poderes desiguales, se debe actuar con precaución.

Recomendaciones al Gobierno de Zambia y la Unión Europea

- Tener en plena cuenta los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los agricultores a pequeña escala, en orden a proteger y garantizar estos derechos.
- Implementar medidas suficientes para proteger los intereses de los agricultores y agricultoras a pequeña escala, y que los protejan de los efectos negativos colaterales que les han impedido participar efectivamente tanto en el comercio local, como en el internacional. Tales medidas podrían tender a rebajar los costos de producción de los productores a pequeña escala en los sectores de lácteos y de miel, y apoyar a estos campesinos para que puedan cumplir los requerimientos del mercado, tales como el etiquetamiento de los productos y los altos estándares de seguridad.

CONSIDERACIONES FINALES

Los artículos incluidos en la primera parte del OBSERVATORIO, proporcionan un sinnúmero de recomendaciones que deberían ser parte de los debates venideros con respecto a la gobernanza del sistema alimentario mundial. Al mismo tiempo, ellos señalan la necesidad de un control público más efectivo sobre el proceso de acaparamiento de tierras, que está exacerbando el problema de su tenencia, la pobreza y el hambre. Las recomendaciones describen cómo debería ser un buen sistema de gobernanza, quién debería asumir la responsabilidad por el mismo, y quién debería ser responsable de la rendición de cuentas sobre los resultados. Las discusiones entre los Estados miembro de la FAO, sostenidas en Julio del 2009, significaron un paso adelante en la definición de aspectos importantes del sistema de gobernanza global, mediante la revisión y el fortalecimiento del proceso del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Hay señales de que el debate está llevando a un consenso. Sin embargo, hay poco tiempo para solucionar los temas controversiales pendientes, lo cual deberá suceder en octubre del 2009 cuando se deberán adoptar decisiones en las reuniones del CSA, y en noviembre durante la Cumbre Mundial de la Alimentación. Uno se puede preguntar: ¿consenso entre quiénes?, Hay señales de que habrá mas participación de la sociedad civil en el Nuevo CSA, pero ¿qué tan bien representados estarán los grupos sociales más afectados por el hambre y la malnutrición en este proceso?, ¿Será el CSA revisado capaz de mantener su independencia frente a las corporaciones privadas y las Instituciones Financieras y Comerciales Internacionales? ¿cuándo será traducido todo esto en acciones concretas que tengan un impacto significativo y revertan la tendencia actual de aumento del hambre en el mundo?

La reforma del CSA puede ser necesaria, pero seguramente no es suficiente para que el mundo vea rápidamente una disminución en el hambre. ¿Tendrá el CSA reformado suficientes dientes, aún si se amplía en su composición, para mantener a los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y los conglomerados transnacionales, atentos por el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación y la Nutrición? En todo caso, un CSA revitalizado debería brindar una contribución significativa a la coordinación de las acciones globales y al monitoreo de la situación de hambre y desnutrición.

Debido a la diversidad de los tópicos que cubren, es difícil resumir las conclusiones del conjunto de artículos contenidos en la segunda parte. Al mismo tiempo, estos nuevamente subrayan la importancia de la interrelación y la interdependencia de todos los derechos humanos. Las violaciones de los derechos civiles y políticos probablemente conducen a violaciones del Derecho a la Alimentación y la Nutrición, así como lo hacen las violaciones de otros derechos económicos, sociales y culturales. Algunos artículos proporcionan evidencia para un país determinado de la forma como los gobiernos fallan en sus obligaciones de respetar y proteger los derechos humanos y el Derecho a la Alimentación y la Nutrición, realmente afectando a los más marginados. Otros ensayos se enfocan en la forma como los tratados comerciales internacionales promovidos por los organismos multilaterales pueden tener un impacto negativo en la realización del Derecho a la Alimentación y la nutrición de las personas. Esto representa un sinnúmero de esferas para la acción por un sistema de coordinación global más efectivo y que sea capaz de vigilar el accionar de quienes contribuyen a la violación del Derecho a la Alimentación y la nutrición.

La preparación de los números del 2008 y del 2009 ha dejado un número importante de lecciones en relación con el proceso anual de preparación del OBSERVATORIO. El apoyo de quienes contribuyeron a la misma es esencial. El secretariado del OBSERVATORIO, en consulta con sus socios intenta emitir directrices para quienes participan en el proceso, incluyendo los términos para el envío de los artículos y el seguimiento con los autores por parte del comité editorial. A partir del OBSERVATORIO del 2010, el tema será anunciado con un año de anterioridad. El anuncio de los temas comienza con el proceso de invitación a quienes contribuirán en la preparación. Se debe considerar la inclusión de nuevos temas en los números posteriores, tales como información sobre eventos importantes venideros relacionados con el Derecho a la Alimentación y la Nutrición, y una sección de opinión en la que los lectores puedan contribuir sobre un tema del Derecho a la Alimentación, creando un sentido de comunidad en la práctica. Los lectores y colaboradores del OBSERVATORIO están invitados a compartir cualquier idea en este sentido con el secretariado de FIAN.

Finalmente el OBSERVATORIO es visto por los miembros del consorcio como una contribución importante y una herramienta para estimular el debate y las actividades de incidencia y cabildeo, y promover la movilización de todas las partes interesadas en la protección y promoción del Derecho a la Alimentación Adecuada. Esperamos sinceramente que este primer número oficial del Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Nutrición sea bien aprovechado para mantener responsables a los gobiernos por la carencia de acción y para fortalecer el compromiso con la erradicación del hambre. Los gobiernos deben presentar urgentemente propuestas adecuadas y coherentes hacia la erradicación del hambre y la malnutrición durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma en noviembre del 2009. Mantendremos nuestros ojos bien abiertos y estaremos listos para apoyar la lucha de la sociedad civil y los movimientos sociales para mantener atentos a los gobiernos con respecto al seguimiento de sus compromisos y el respeto de sus obligaciones.

2015 ?

La brecha entre promesas y realidad está creciendo. En 2009, el número de personas desnutridas en el mundo ha alcanzado la cifra histórica de 1.020 millones de personas, cerca de 100 millones más que en el 2008. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales están dolorosamente lejos de realizar los objetivos de la Cumbre Mundial de Alimentación de reducir a la mitad el número de las personas crónicamente desnutridas en el mundo hasta el año 2015. Es claro que la gobernanza global del sistema alimentario mundial requiere de una renovación con el fin de efectivamente superar el hambre y sus causas.

○ 412.000.000