



OBSERVATORIO
DEL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN Y
A LA NUTRICIÓN

Reivindicando
los derechos humanos

El desafío de
la rendición de cuentas

2011



PIE DE IMPRENTA

Publicado por



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



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



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

Miembros del Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011



Alianza EcuMénica de Acción Mundial (EAA)
150 route de Ferney, PO Box 2100, CH-1211 Ginebra 2, Suiza
www.e-alliance.ch



Alianza Estadounidense por la Soberanía Alimentaria (USFSA)
c/o WhyHunger, 505 8th Avenue, Suite 2100, New York, NY 10018, EEUU
www.usfoodsovereigntyalliance.org



Centro Internazionale Crocevia
Via Tuscolana n. 1111, 00173 Roma, Italia
www.croceviaterra.it



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



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



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



Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI)
The Redstone Building, 2940 16th Street, Suite 305, San Francisco, CA 94103-3664, EEUU
www.treatycouncil.org



Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP)
Global Secretariat, PO Box 13698, St Peter's Square, Mowbray 7705, Cape Town, Sudáfrica
www.phmovement.org



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



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



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



Réseau Africain Pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA – Red Africana por el Derecho a la Alimentación)
C/1224 Gbèdjromèdé, Maison GNASSA Alain, Gbèdjromèdé, Cotonú, Benín
www.rapda.org



World Alliance for Breastfeeding Action (WABA)
Secretariado
PO 1200, 10850 Penang, Malasia
www.waba.org.my

OCTUBRE DE 2011

Consejo Editorial:

Anne Bellows, Universidad de Hohenheim
Maarten Immink, Consultor
Stineke Oenema, ICCO
Biraj Patnaik, Campaña por el Derecho a la Alimentación en India
Fernanda Siles, La Vía Campesina
Sara Speicher, EAA
Saúl Vicente, CITI
Bernhard Walter, Pan para el Mundo
Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional

Coordinación del Proyecto:

Léa Winter, FIAN Internacional, winter@fian.org

Traducción al castellano:

María Alejandra Morena

Control de estilo:

Juan Carlos Morales González

Diseño:

www.jore-werbeagentur.de, Heidelberg

Edición:

Wilma Strothenke, FIAN Internacional

Impresión:

LokayDRUCK, Alemania, en papel certificado FSC



MIXTO
Papel procedente de
fuentes responsables
FSC® C019545

Financiado por:



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

Alianza EcuMénica de Acción Mundial (EAA) / www.e-alliance.ch

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



Comisión Europea (CE) / ec.europa.eu

DanChurchAid (DCA) / www.danchurchaid.org

FIAN Internacional / www.fian.org

Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) / www.icco.nl

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

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

Todos los enlaces de internet incluidos en esta publicación han sido consultados por última vez en junio de 2011.

ISBN: 978-3-943202-04-5

ÍNDICE

Lista de siglas	7
Prefacio	8
Introducción	10
REIVINDICANDO LOS DERECHOS HUMANOS: EL DESAFÍO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	13
1. Mecanismos para reivindicar el derecho a la alimentación y a la nutrición CHRISTOPHE GOLAY	13
2. Las actividades de cabildeo en las Naciones Unidas para promover los derechos del campesinado ALANA MANN	18
3. Los riesgos específicos de género y la rendición de cuentas: Las mujeres, la nutrición y el derecho a la alimentación ANNE C. BELLOWS, VERONIKA SCHERBAUM, STEFANIE LEMKE, ANNA JENDEREDJIAN Y ROSEANE DO SOCORRO GONÇALVES VIANA	24
4. La implementación de decisiones judiciales sobre el derecho a la alimentación: Un análisis BIRAJ PATNAIK	32
4a Guía sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales EIBE RIEDEL	34
4b La exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada en Brasil JÔNIA RODRIGUES DE LIMA	36
4c La respuesta de la Corte Constitucional de Colombia al desafío de la rendición de cuentas: El caso de la población desplazada CÉSAR RODRÍGUEZ Y DIANA RODRÍGUEZ	37
4d La Campaña por el Derecho a la Alimentación en India BIRAJ PATNAIK	39
5. Las dificultades para acceder a la justicia al reivindicar el derecho a una alimentación adecuada ANA MARÍA SUÁREZ FRANCO	42
6. El derecho a la nutrición: Estrategias para responsabilizar a organismos donantes multilaterales y bilaterales CLAUDIO SCHUFTAN Y URBAN JONSSON	51
6a El Programa de Acción de la Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición: Una crítica	53
6b Los alimentos terapéuticos preparados: Una advertencia	55
6c Lista para evaluar la rendición de cuentas de los donantes en relación con el derecho a la nutrición	57

7. La rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos más allá de las fronteras	59
MARK GIBNEY Y ROLF KÜNNEMANN	
INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN	64
8. La promoción de la exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada en América Latina y el Caribe	65
MARTIN WOLPOLD-BOSIEN	
8a La exigibilidad del derecho humano a una alimentación adecuada en Bolivia	66
AIPE	
8b El derecho humano a una alimentación adecuada en el nuevo marco legal ecuatoriano	68
ENITH FLORES	
8c Guatemala respalda un proyecto de minería de oro a cielo abierto a pesar de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	70
MARTIN WOLPOLD-BOSIEN Y SUSANNA DAAG	
8d La promoción del derecho humano a la alimentación en Haití: Pequeños avances y grandes desafíos	73
LAUREN RAVON	
8e Violencia y desalojos forzosos contra comunidades campesinas en el Bajo Aguán, Honduras	75
SILVIA GONZÁLEZ DEL PINO	
9. Europa debe liderar la lucha contra el hambre	77
STINEKE OENEMA	
9a El derecho a la alimentación en Alemania: La falsa ilusión de la “tierra de leche y miel”	79
INGO STAMM	
9b Suiza, ¿no está a la altura en materia de derechos humanos?	81
MARGOT BROGNIART	
9c El derecho a la información y a la participación en la Política Agrícola Común (PAC)	83
ENRIQUE GONZÁLEZ	
10. Reclamar el derecho a la alimentación como un derecho humano en África	86
HUGUETTE AKPLOGAN-DOSSA	
10a Desafíos y oportunidades para el derecho a la alimentación en Camerún	87
RAPDA-CAMERÚN Y VALENTIN HATEGKIMANA	
10b Una nueva oportunidad para el derecho a la alimentación en Níger	89
RAPDA-NIGER	

10c	Los desafíos para garantizar el derecho a la alimentación y la rendición de cuentas del Estado en Togo RAPDA-TOGO	91
10d	Los desalojos forzosos en Uganda: La experiencia de las víctimas al exigir la rendición de cuentas mediante el uso de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales ANTON PIEPER	94
11.	La rendición de cuentas en materia del derecho humano a la alimentación en Asia CAROLE SAMDUP	96
11a	La lucha por la tierra y el derecho a la alimentación en las zonas rurales de China DERECHOS Y DEMOCRACIA	97
11b	La protección del derecho humano a la alimentación de las comunidades indígenas en Sarawak, Malasia: El desafío de la rendición de cuentas IRENE FERNÁNDEZ	99
11c	La decisión de la Corte Suprema de Nepal sobre el derecho a la alimentación BASANT ADHIKARI	101
11d	El desafío de la rendición de cuentas en Pakistán – Un marco legal para el derecho a la alimentación SHAFQAT MUNIR	103
	Conclusión	105
	Contenido del CD	108

LISTA DE SIGLAS

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
CE	Comisión Europea
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CITI	Consejo Internacional de Tratados Indios
COPAE	Comisión Pastoral Paz y Ecología
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DESC	derechos económicos, sociales y culturales
DHAA	derecho humano a una alimentación adecuada
EPU	Examen Periódico Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GHI	Índice Global del Hambre
IAASTD	Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola
IDPs	desplazados internos
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
LVC	La Vía Campesina
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OET	obligación extraterritorial
OGM	organismo genéticamente modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Política Agrícola Común de la Unión Europea
PIB	producto interno bruto
PIDCP	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RAPDA	Red Africana por el Derecho a la Alimentación
RUSF	alimentos suplementarios preparados
RUTF	alimentos terapéuticos preparados
SCN	Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas
TNC	empresa transnacional
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PREFACIO

El desarrollo y el reconocimiento de los derechos humanos son el resultado de siglos de luchas. Las personas en riesgo, amenazadas o afectadas por la violencia, el hambre, la tortura o la discriminación, son quienes principalmente han moldeado lo que hoy es conocido y reconocido como derechos humanos. Éstos han desempeñado un papel vital en las luchas de los pueblos, luchas que al mismo tiempo han sido cruciales para el desarrollo de los estándares de derechos humanos.

Esta relación dialéctica también es evidente en el caso del derecho a una alimentación adecuada: cientos de millones de personas en riesgo, amenazadas o afectadas por el hambre y la desnutrición, luchan a diario para sobrevivir, poder procurarse a sí mismas y sus familias una comida adecuada, y poder salir de la pobreza. La mayoría no tiene conocimientos acerca de sus derechos, o de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La mayoría tampoco cree en la realización de estos derechos, y puede efectivamente demostrar por su propia experiencia que a las autoridades les traen sin cuidado las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Tras décadas y siglos de discriminación y exclusión, ¿por qué deberían las personas que padecen hambre de pronto creer que las autoridades estatales las tratarán como titulares de derechos?

El primer y más importante paso a tomar en la promoción y protección de los derechos humanos es lograr que las víctimas reclamen sus derechos, y que lo hagan con la convicción de que estos derechos son reales y pueden marcar una diferencia en su lucha cotidiana. Si el derecho a una alimentación adecuada no es útil para las víctimas, entonces se volverá irrelevante. El concepto abstracto del derecho a la alimentación puede parecer interesante en el discurso y en publicaciones de carácter político y académico, pero si no es puesto en práctica a través de las

reivindicaciones de los titulares de derechos, tiene muy poco valor. Los derechos humanos pueden empoderar perceptiblemente a las personas, pero únicamente si son utilizados explícitamente como un argumento en sus luchas.

Desde una perspectiva de derechos humanos, es posible argumentar que las causas de la prolongada crisis alimentaria mundial están arraigadas en las políticas públicas internacionales y nacionales que no lograron cumplir las obligaciones relativas al derecho humano a una alimentación adecuada. Estas políticas, vinculadas a los modelos de desarrollo predominantes, no han dado prioridad al acceso de las personas a los recursos naturales, financieros y públicos necesarios para la producción de alimentos, ni a los empleos o ingresos que las personas requieren para poder alimentarse a sí mismas y a sus familias de manera adecuada y con dignidad.

En el transcurso de los últimos 25 años, el derecho humano a una alimentación adecuada ha evolucionado de manera asombrosa. Tras ser totalmente desconocido por la mayoría de la gente, es ahora reconocido por las Naciones Unidas y en constituciones nacionales. Algunos Gobiernos lo consideran una piedra angular de la seguridad alimentaria y las políticas en materia de nutrición, y concepto ha sido incorporado como un estándar esencial en las agendas políticas de organizaciones de la sociedad civil de diferentes países que luchan por un mundo libre de hambre. Numerosas organizaciones y movimientos han adoptado el derecho a la alimentación como uno de sus lemas políticos. Sin embargo, las cifras del hambre mundial señalan que la realización del derecho a la alimentación no ha avanzado.

Entonces, ¿qué es lo que falta? En nuestra opinión, el elemento faltante entre la lucha de las personas por sus derechos y un mayor reconocimiento del enfoque del derecho a una alimentación adecuada en las agendas políticas es la falta de rendición de cuentas para la realización

y protección de este derecho. Si los titulares de obligaciones no pueden ser obligados a rendir cuentas por el incumplimiento de sus obligaciones, este derecho no puede ser exigible, y si no puede ser exigible, no puede seguir siendo llamado un derecho. Si los titulares de obligaciones ignoran sus obligaciones y pueden cometer violaciones de derechos humanos con impunidad, probablemente las mismas serán repetidas una y otra vez. Éste es el motivo por el cual el hambre crónica persiste en un mundo de abundancia.

La persistencia de violaciones graves del derecho a la alimentación a nivel mundial y la impunidad casi absoluta que disfrutaban los actores responsables constituyen la preocupación común de numerosos movimientos y organizaciones involucradas en la lucha mundial por el derecho a la alimentación. El desafío inmediato consiste, por lo tanto, en promover y ampliar en todos los niveles la rendición de cuentas de los responsables en materia del derecho a una alimentación adecuada. Este desafío no puede ser enfrentado por una sola organización; todas las organizaciones y los movimientos comprometidos con esa meta común deben unir sus fuerzas. El objetivo del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011* es aportar contribuciones relevantes y bien fundadas a este proceso.

Los editores nos enorgullecemos de que tres nuevas organizaciones se hayan adherido al Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición: el Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), la Alianza Estadounidense por la Soberanía Alimentaria (USFSA por

su sigla en inglés) y el Centro Internazionale Crocevia. Actualmente estamos debatiendo diversas maneras para continuar fortaleciendo y ampliando el trabajo en redes en torno al objetivo común de mejorar la rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación, con el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011* como una herramienta esencial de comunicación y monitoreo.

Los miembros del Consorcio del Observatorio desean expresar su gratitud a todos los que contribuyeron a la realización del presente número. Apreciamos enormemente los aportes de los autores, que han sido decisivos para garantizar el éxito de esta publicación. Deseamos agradecer especialmente a Léa Winter, la coordinadora del *Observatorio*, por su excelente e intenso trabajo, así como también al consejo editorial por su gran dedicación, el cual está compuesto por Anne Bellows, Saúl Vicente, Maarten Immink, Stineke Oenema, Biraj Patnaik, Fernanda Siles, Sara Speicher, Bernhard Walter y Martin Wolpold-Bosien. Asimismo, deseamos destacar el excelente apoyo de Alex Schürch, asistente de la coordinadora. Finalmente, agradecemos a los otros miembros del Consorcio del Observatorio por sus valiosas contribuciones al diseño y contenido de la presente publicación.

Cordialmente,
Stineke Oenema, ICCO
Flavio Valente, FIAN Internacional
Bernhard Walter, Pan para el Mundo
(*Brot für die Welt*)

INTRODUCCIÓN

Movimientos en todo el mundo están luchando por los derechos y la justicia social, y contra la exclusión y la discriminación. Sin embargo, los Estados y los actores interestatales han intentado reiteradamente evitar ser obligados a rendir cuentas por sus políticas y programas, así como por sus acciones y omisiones. La rendición de cuentas es actualmente el desafío más apremiante en la lucha por el derecho a la alimentación y a la nutrición. En ausencia de un claro mecanismo de rendición de cuentas, las declaraciones de voluntad política para combatir el hambre y la desnutrición son inefectivas. Los derechos humanos y las obligaciones de los Estados son dos caras de la misma moneda: sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas, no se puede hacer nada para hacer cumplir los principios de derechos humanos y, en consecuencia, los mismos no son realizados. Lo que es aún peor, la falta de rendición de cuentas es lo que permite que violaciones de derechos humanos sean cometidas con impunidad, y, por consiguiente, repetidas una y otra vez.

Como señalan las estadísticas del hambre mundial, no ha habido prácticamente ningún avance en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y menos aún del derecho a la alimentación y a la nutrición. La realización de los derechos humanos depende principalmente de dos factores: la capacidad de las personas de reclamar sus derechos y la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Promocionar los derechos humanos implica sobre todo fortalecer la capacidad de las personas de obligar a los actores estatales a que se responsabilicen por sus acciones y omisiones, así como también ejercer presión sobre los mismos para que rindan cuentas por sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Es crucial garantizar que cada individuo tenga acceso físico y económico, de una manera

digna, a una alimentación y nutrición adecuadas. La única forma de alcanzar este objetivo es mediante el desarrollo de estrategias que tengan en cuenta los principios de derechos humanos y, en particular, garanticen la participación de las personas más afectadas en las fases de toma de decisiones e implementación de acciones. A fin de aumentar la rendición de cuentas de los titulares o poseedores de obligaciones, todas las personas que sean conscientes de que su derecho a la alimentación y a la nutrición ha sido violado deben tener acceso a recursos legales y recibir apoyo para reclamar sus derechos.

El artículo 1 ofrece una descripción general de los diferentes mecanismos disponibles para reivindicar el derecho a la alimentación y la nutrición. Estas estrategias son desarrolladas en mayor detalle en los siguientes artículos.

En base a una entrevista con Henry Saragih, Coordinador General de La Vía Campesina, el artículo 2 describe cómo un movimiento social que históricamente adoptó un enfoque más directo, basado en la acción, está desarrollando progresivamente una estrategia de dos niveles, la cual incorpora el cabildeo con Gobiernos en todos los niveles, incluyendo en las Naciones Unidas. En 2009, la organización campesina adoptó la *Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y Campesinos*, la cual hace un llamamiento por disposiciones y mecanismos para abordar violaciones de derechos y casos de discriminación contra aquellas personas que producen la mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo, pero que a la vez son las más afectadas por el hambre y la desnutrición.

El artículo 3 examina la relación entre las mujeres, la nutrición y el derecho a la alimentación. El papel de las mujeres es reconocido como la clave para la seguridad alimentaria en el hogar. Sin embargo, la discriminación de género ha sido asociada con el hambre, la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la inestabilidad social. Este artículo hace un llamamiento por la

inclusión inmediata de indicadores para monitorear riesgos específicos a los que se enfrentan las mujeres al intentar realizar su derecho a una alimentación adecuada, y por el reconocimiento de su capacidad para reclamar sus derechos humanos como individuos iguales con libertad y dignidad.

En el ámbito de la justiciabilidad de los DESC, se ha progresado considerablemente, especialmente en relación con el derecho a la alimentación. El artículo 4 presenta varias importantes decisiones adoptadas sobre este derecho en India, Brasil y Colombia en los últimos años. Por otro lado, el artículo 5 examina los numerosos obstáculos que aún impiden a las personas más vulnerables reclamar su derecho a la alimentación de manera eficaz.

Históricamente, la cadena o secuencia de rendición de cuentas de las agencias donantes ante los Gobiernos, y de ahí, ante los ciudadanos y ciudadanas de los países receptores y donantes, ha sido débil. El artículo 6 formula recomendaciones claras a las agencias donantes para evaluar la rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación y la nutrición. Estas recomendaciones conciernen principalmente a la implementación de un enfoque basado en los derechos humanos. El artículo incluye una lista de los aspectos que deben ser evaluados por los donantes, así como también análisis críticos sobre la reciente Iniciativa SUN (por su sigla en inglés – *Scaling-Up Nutrition*) para el fomento de la nutrición y sobre el uso de alimentos terapéuticos para la prevención de la desnutrición.

En un mundo cada vez más interconectado, los derechos humanos de las personas de un país se ven gradualmente más afectados por acciones y omisiones de Gobiernos de otros países. El artículo 7 examina la definición y la jurisprudencia de las obligaciones extraterritoriales (OETs) de los Estados y actores privados, así como también los esfuerzos realizados por la sociedad civil por formalizarlas.

Al igual que en la edición anterior del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, la segunda sección de la publicación está dedicada al monitoreo del cumplimiento de los Estados con sus obligaciones y a las luchas sociales a nivel nacional y regional. En la presente edición, esta sección está organizada por regiones y se centra especialmente en la situación de la rendición de cuentas en relación con el derecho a la alimentación y a la nutrición en quince países.

El artículo sobre América Latina y el Caribe nos ofrece la perspectiva de una red boliviana de ONG acerca de los obstáculos para la justiciabilidad del derecho a la alimentación y a la nutrición en su país; un análisis de los cambios que se produjeron tras la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución de Ecuador; información actual sobre el violento conflicto en torno a la mina Marlin en Guatemala; una evaluación de la situación del derecho a la alimentación y a la nutrición en Haití tras el terremoto de enero de 2010; y un resumen del informe de la misión de investigación a Honduras, durante la cual se investigó el acoso a campesinos y campesinas en el valle del Bajo Aguán.

Recientemente, dos Estados europeos, Alemania y Suiza, presentaron al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés o el Comité) sus informes nacionales sobre el progreso en la implementación y el goce de estos derechos en sus respectivos países. El artículo 9 resume ambas sesiones, dando especial atención a las recomendaciones formuladas por el CESCR para cada país. Asimismo, incluye un análisis crítico de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, haciendo hincapié en su falta de transparencia, en especial en relación con información sobre asuntos financieros.

El artículo sobre África trata acerca del marco legal del derecho a la alimentación y la nutrición en Togo y Níger, y acerca de las diferentes

acciones que la sociedad civil puede llevar a cabo para aumentar la rendición de cuentas por parte de sus Estados. Asimismo, proporciona información actualizada sobre la situación de las víctimas de un desalojo forzoso en Uganda y su experiencia al usar las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) para Empresas Multinacionales como una herramienta para exigir rendición de cuentas por los hechos ocurridos. Por último, este artículo también evalúa el progreso y los desafíos de Camerún de cara a la próxima revisión de su informe nacional por parte del CDESCR.

El último artículo se centra en la rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación y a la nutrición en Asia. Con base en los ejemplos de China, Malasia, Nepal y Pakistán, nos ofrece una visión general de los logros obtenidos y los desafíos a los que se enfrenta la sociedad civil en la región. Aunque la Corte Suprema de Nepal adoptó una decisión histórica a favor de la justiciabilidad del derecho a la alimentación, los

campesinos y campesinas en China continúan luchando para conseguir que su derecho a la tierra sea respetado. En Malasia, la industria de la palma africana amenaza los derechos básicos de las comunidades indígenas, mientras que en Pakistán, la sociedad civil está luchando por el desarrollo de un marco legal para poder obligar al Gobierno a rendir cuentas por el cumplimiento del derecho a la alimentación de su población.

Los miembros del Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición deseamos que esta edición del *Observatorio* aporte información de utilidad a las personas que trabajan en el ámbito del derecho a la alimentación y la nutrición. Si bien las circunstancias en cada país son únicas, compartir nuestras experiencias puede enriquecernos e inspirarnos en nuestras propias luchas para lograr que el derecho a la alimentación sea una realidad para todos.

El Consejo Editorial del *Observatorio 2011*

REIVINDICANDO LOS DERECHOS HUMANOS: EL DESAFÍO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

01

MECANISMOS PARA REIVINDICAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN

CHRISTOPHE GOLAY¹

Las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación y sus defensores y defensoras tienen a su disposición diversos organismos e instrumentos para reclamar sus derechos. Éstos incluyen la posibilidad de recurrir a instituciones nacionales de derechos humanos o jueces nacionales; presentar peticiones ante órganos regionales o internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos (órganos de tratados) o al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación; y presentar información o informes paralelos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés o el Comité) o al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Estos diferentes mecanismos para buscar resarcimiento han sido utilizados por miles de víctimas de violaciones del derecho a la alimentación en el

transcurso de los últimos veinte años, pero aún es necesario difundir información sobre su disponibilidad y accesibilidad. El objetivo del presente artículo es presentar sucintamente tales mecanismos.

Instituciones nacionales de derechos humanos

Existen diferentes tipos de instituciones nacionales de derechos humanos, incluyendo comisiones nacionales, oficinas de defensores del pueblo y mediadores. Tales instituciones han sido establecidas en más de cien países.² En 2004, al adoptar las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, los Estados recomendaron crear tales instituciones en todos los países del mundo e incluir la protección del derecho a la alimentación en sus mandatos.³ Varias instituciones nacionales están capacitadas para recibir denuncias en casos de violaciones de tal derecho, y algunas pueden

¹ DR. CHRISTOPHE GOLAY es investigador adjunto en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra y profesor invitado en el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IHEID por su sigla en francés). Fue asesor legal del primer Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación desde 2001 hasta 2008 y escribió su tesis doctoral sobre el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia (publicada por Bruylant en francés en 2011). Este artículo fue redactado originalmente en francés.

² Una lista de instituciones está disponible en: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri>.

³ Ver *Directriz 18 sobre el derecho a la alimentación*: www.righttofood.org

representar a las víctimas ante los tribunales (ver abajo el caso de Argentina). El mandato de algunas de estas instituciones, como por ejemplo el de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, requiere también que lleven a cabo una evaluación anual de la realización progresiva del derecho a la alimentación.⁴

Jueces nacionales

Las posibilidades de remitir casos de violaciones del derecho a la alimentación a jueces nacionales varían según el país.⁵ En la mayoría de Estados, este derecho no está reconocido como un derecho fundamental y los jueces no lo consideran justiciable. Sin embargo, en una serie de jurisdicciones, las víctimas pueden tener acceso a la justicia en casos de violaciones del derecho a la alimentación basándose en este mismo derecho o en otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida o a la dignidad.⁶ Algunos ejemplos incluyen Argentina, Sudáfrica, Colombia, India y Suiza. La adopción de un marco legal sobre el derecho a la alimentación aumenta las posibilidades de las víctimas de tener acceso a la justicia.⁷

En Argentina, por ejemplo, el Defensor del Pueblo recurrió a la Corte Suprema de Justicia para obligar al Estado a proporcionar asistencia alimentaria y medidas de desarrollo estructural para las comunidades indígenas en la Provincia

del Chaco.⁸ En Sudáfrica, la Corte Suprema de la Provincia del Cabo de Buena Esperanza anuló una ley sobre los recursos marinos (*Marine Living Resources Act*) que favorecía la pesca comercial para proteger el derecho a la alimentación de las comunidades de pescadores tradicionales.⁹ En Colombia, la Corte Constitucional protegió en una sentencia el derecho a la alimentación de la población desplazada (ver recuadro 5c).¹⁰ En India, la Corte Suprema ha estado ejerciendo presión sobre los Estados indios desde 2001 para que implementen los programas de distribución de alimentos elaborados previamente por el Gobierno central (ver recuadro 5d).¹¹ Finalmente, en Suiza, la Corte Suprema (*Tribunal Fédéral*) ha desarrollado una importante jurisprudencia sobre la protección del derecho a la alimentación de personas indocumentadas y solicitantes de asilo cuya petición no había sido aceptada.¹²

Mecanismos regionales de derechos humanos

Los tres principales sistemas regionales para la protección de los derechos humanos se encuentran en África, América y Europa. En África y América, algunas víctimas de violaciones del derecho a la alimentación ya han tenido acceso a la justicia, pero los efectos de las medidas adoptadas

4 Ver la página web de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos: www.sahrc.org.za.

5 Ver también el artículo escrito por Ana María Suárez Franco en la presente publicación.

6 Ver C. Golay, *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, FAO, 2009 (disponible en francés, inglés, español y portugués: http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm).

7 Este es el caso, por ejemplo, en Guatemala, Brasil y otros países. Para más información, se recomienda leer: Olivier De Schutter, "Countries tackling hunger with a right to food approach", Nota informativa 1, mayo de 2010, www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100514_briefing-note-01_en.pdf. También cabe destacar que actualmente se está debatiendo una ley marco sobre el derecho a la alimentación en India.

8 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra* (2007).

9 Sudáfrica, Corte Suprema, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism* (2007).

10 Colombia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros* (2004).

11 India, Corte Suprema, *People's Union for Civil Liberties vs. Union of India & Ors* (2001). Ver la página web de la Campaña por el Derecho a la Alimentación en India (disponible en inglés): www.righttofoodindia.org.

12 Tribunal Federal, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern* (1995); *B. gegen Regierung des Kantons St. Gallen* (1996); *X. gegen Departement des Innern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn* (2005); *X. gegen Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen und Departement des Innern sowie Obergericht des Kantons Schaffhausen* (2004).

por los Estados para remediar tales violaciones han sido dispares.

En el caso Ogoni, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos concluyó que el Gobierno nigeriano había violado el derecho a la alimentación de las comunidades Ogoni, especialmente debido a la falta de supervisión de las actividades de las compañías petroleras, nacionales y transnacionales, las cuales destruyeron sus recursos naturales.¹³ Sin embargo, la Comisión no fue capaz de obtener medidas concretas por parte del Gobierno o las compañías. A pesar de que ya han pasado varios años desde la promulgación de la sentencia, las condiciones de vida de las comunidades Ogoni no han mejorado.¹⁴

En América, una serie de sentencias adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han permitido a varias comunidades indígenas recuperar el acceso a sus tierras tradicionales. Por ejemplo, la CIDH protegió los derechos de la comunidad Yanomani (compuesta por más de 10.000 personas), que estaban siendo amenazados debido a la construcción de una carretera y actividades de explotación minera en Brasil.¹⁵ La CIDH también facilitó un acuerdo amigable con el Gobierno paraguayo para que las comunidades indígenas Lamexay y Riachito pudieran recuperar sus tierras ancestrales y recibieran asistencia alimentaria hasta que fuera posible regresar a las mismas.¹⁶ En dos ca-

sos – *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*¹⁷ y *Sawhoyamaya vs. Paraguay*¹⁸, la Corte IDH interpretó que el derecho a la propiedad de las comunidades indígenas incluía una obligación por parte del Estado de reconocer, demarcar y proteger el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y, en particular, garantizar que dichas comunidades tengan acceso a sus propios medios de subsistencia.

Mecanismos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas

Todos los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas estipulan la creación de un órgano de expertos que tiene como función supervisar su implementación. Estos órganos de tratados supervisan las medidas adoptadas por los Estados para implementar los derechos protegidos en los tratados mediante la revisión de informes nacionales periódicos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar informes paralelos o alternativos durante este proceso de revisión (ver recuadro 5a). En numerosos informes paralelos relativos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto), organizaciones no gubernamentales (ONG) – en especial FIAN – han denunciado violaciones del derecho a la alimentación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés o el Comité) ha respaldado la validez de tales denuncias en numerosas ocasiones y exigido al Estado tomar medidas concretas para respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. Por ejemplo, en 2007, el CESCR solicitó al Gobierno de Madagascar que facilitara la adquisición de tierras para los campesinos y campesinas locales, y que obtuviera el consentimiento libre, previo e informado de las

13 Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001).

14 Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities* (21 de abril de 2005) Doc.N.U. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.3, pp. 19-20.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Brasil, caso 7615, resolución 12/85, 5 de marzo de 1985; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*, 29 de septiembre de 1997.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades indígenas Enxet-Lamexay y Kayleyphapopyet (Riachito)*. Paraguay (1999).

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (2001).

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* (2006).

comunidades locales antes de firmar cualquier contrato con compañías extranjeras interesadas en adquirir tierras.¹⁹ Asimismo, durante la revisión del informe nacional de Alemania en 2011, el CESCR instó al Gobierno a adoptar medidas concretas para evitar que los subsidios a las exportaciones en favor de los productores alemanes resultaran en violaciones del derecho a la alimentación en otros países.²⁰

Además de examinar informes nacionales, algunos órganos de tratados también pueden recibir peticiones individuales o colectivas en casos de violaciones del derecho a la alimentación. Haciendo uso del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), detenidos o familiares invocaron ante el Comité de Derechos Humanos (el CDH) el derecho a ser tratado con humanidad y dignidad, así como también el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a fin de exigir la protección del derecho a la alimentación. En el caso *Mukong vs. Camerún*, el CDH halló que las condiciones de la detención del Sr. Mukong, quien no recibió alimentos durante varios días, equivalían a trato cruel, inhumano o degradante.²¹ En varios casos, el Comité protegió el derecho a la alimentación de comunidades indígenas que invocaron el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura para protegerse de actividades de explotación minera llevadas a cabo en sus tierras.²²

En un futuro cercano, también será posible presentar peticiones – individuales, colectivas o en nombre de las víctimas – por violaciones del

derecho a la alimentación ante el CESCR, después de que entre en vigor el Protocolo Facultativo del PIDESC.²³

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación

El mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en el año 2000. Jean Ziegler ocupó este cargo durante ocho años.²⁴ En mayo de 2008, Olivier De Schutter fue nombrado como su sucesor.²⁵ A fin de promover y proteger el derecho a la alimentación, el Relator Especial tiene a su disposición tres instrumentos: a) presentar informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas; b) llevar a cabo misiones a países para supervisar *in situ* la protección del derecho a la alimentación en el país en cuestión; c) y enviar comunicados a Estados con relación a casos concretos de violaciones del derecho a la alimentación, basándose a menudo en información recogida por diversas ONG y movimientos sociales. La mayoría de los comunicados enviados a los Estados por el Relator Especial conciernen casos de desalojos o desplazamientos forzados de comunidades indígenas o de campesinos y campesinas conducidas en beneficio de las actividades de compañías mineras, petroleras o de extracción de gas, y la explotación de recursos de

19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Finales: Madagascar* (16 de diciembre de 2009), Doc. ONU E/C.12/MDG/CO/2, par. 12.

20 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Finales: Alemania* (20 de mayo de 2011), Doc. ONU E/C.12/DEU/CO/5, par. 9.

21 Comité de Derechos Humanos, *Mukong c. Camerún* (1994). Ver también Comité de Derechos Humanos, *Lantsova v. Federación de Rusia* (2002).

22 Comité de Derechos Humanos, *Länsmän y otros v. Finlandia* (1994), par. 9.5.

23 El Protocolo Facultativo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008, pero entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Ver C. Golay, *El Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, CETIM, 2008 (disponible en español, francés e inglés: http://www.cetim.ch/es/publications_cahiers.php?currentyear=&pid=).

24 Ver J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon, S-A. Way, *The Fight for the Right to Food. Lessons Learned*, Londres: Palgrave Macmillan (2011). Ver también la página web sobre la labor de Jean Ziegler: www.righttofood.org.

25 Ver la página web sobre la labor de Olivier De Schutter: www.srfood.org.

la tierra o forestales.²⁶ El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación desempeña un papel importante para las ONG y los movimientos sociales, dado que es fácilmente accesible (a través de correspondencia o correo electrónico) y se basa en gran parte en la cooperación con actores de la sociedad civil para desempeñar su mandato.²⁷

Informes para el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos

El Examen Periódico Universal (EPU) es el nuevo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, establecido en junio de 2006.²⁸ A través de este mecanismo, el nivel de respeto, protección y realización de todos los derechos humanos en cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas es examinado cada 4 años por los otros Estados Miembros. Este examen es llevado a cabo con base en un informe nacional (máx. 20 páginas), y dos informes compilados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (OACDH), los cuales incluyen información presentada por órganos de las Naciones Unidas (10 páginas) y contribuciones de la sociedad civil (10 páginas).

Desde su primera sesión en abril de 2008, el EPU ha sido utilizado por numerosas ONG para denunciar violaciones del derecho a la alimentación. Global Rights, el Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR), FIAN Internacional y sus socios han denunciado, por ejemplo, violaciones de dicho derecho por parte de Guinea,²⁹

Guinea Ecuatorial,³⁰ Congo Brazzaville³¹ y Ghana.³² En sus informes para el EPU, estas ONG detallaron violaciones del derecho a la alimentación causadas por la explotación de recursos naturales en los cuatro países mencionados, en la mayoría de los casos en manos de compañías extranjeras. También destacaron que estos Estados sólo destinan una mínima porción de los ingresos generados por tales actividades a programas orientados a realizar el derecho humano a la alimentación de su población.

Para concluir, es importante recalcar que estos mecanismos que buscan resarcimiento por violaciones del derecho a la alimentación han sido empleados por miles de víctimas. En numerosos casos, se lograron pequeñas pero visibles mejoras en la realización del derecho a la alimentación de las víctimas. En algunos casos, el impacto fue mayor, mientras que en otros – como por ejemplo el caso Ogoni – fue menor o nulo. En el futuro, los defensores y defensoras del derecho a la alimentación deben asumir la tarea de compartir más información sobre estos diferentes casos e intentar comprender por qué algunos tuvieron éxito y otros no lograron mejorar de manera efectiva el goce del derecho a la alimentación para las víctimas.

26 Ver, por ejemplo, Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler. Addendum. Communications sent to Governments and other actors and replies received* (18 de mayo de 2007), UN Doc. A/HRC/4/30/Add.1.

27 Toda la información necesaria acerca de cómo enviar información o peticiones al Relator Especial está disponible en línea: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/food/complaints.htm>.

28 Ver Melik Özden, *El Consejo de Derechos Humanos y sus Mecanismos*, CETIM, Cuaderno crítico no. 1, 2008 (disponible en español, francés e inglés: http://www.cetim.ch/es/publications_cahiers.php?currentyear=&pid=).

29 CODDH, CECIDE, Global Rights, *Dégradation de la situation des*

droits de l'homme en Guinée. Rapport conjoint des organisations de la société civile à l'Examen périodique universel du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, mayo de 2008.

30 Center for Economic and Social Rights (CESR), *Center for Economic and Social Rights Individual Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights on the Occasion of the Sixth Session of the Universal Periodic Review December 2009. Equatorial Guinea. A Selective Submission on Compliance with Economic, Social and Cultural Rights Obligations*, disponible en inglés en: www.cesr.org/downloads/CESR-individual%20submission-Equatorial%20Guinea-December%202009.pdf.

31 Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme, Commission Justice et Paix, *Global Rights, Exploitation du Pétrole et Les Droits Humains au Congo-Brazzaville. Rapport à l'intention de la 5ème session de l'Étude Périodique Universelle de la République du Congo*, noviembre de 2008.

32 FIAN Internacional, *Human Rights Violations in the Context of Large-Scale Mining Operations*, información presentada al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal sobre Ghana en mayo de 2008.

LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO EN LAS NACIONES UNIDAS PARA PROMOVER LOS DERECHOS DEL CAMPESINADO

ALANA MANN¹

Información general

El cabildeo o lobby es una herramienta cada vez más valiosa para los movimientos sociales. Para poder llevar a cabo con éxito actividades de cabildeo a nivel internacional, es necesario establecer alianzas con organizaciones de derechos humanos, y que grupos locales ejerzan presión sobre los Gobiernos nacionales. En el presente artículo, la experiencia de Serikat Petani Indonesia (SPI), miembro de La Vía Campesina (LVC), ilustra cómo una estrategia de dos niveles que incorpora acción directa en el terreno y el cabildeo de Gobiernos a través de medios formales e informales, está promoviendo el reconocimiento de los derechos del campesinado y la rendición de cuentas por parte de Gobiernos y actores privados.

En Indonesia, el acaparamiento de tierras no es un fenómeno nuevo. Durante el período de colonización, actores extranjeros tomaron el control de las tierras cultivables, y campesinos y campesinas que eran independientes se vieron obligados a convertirse en trabajadores agrícolas. Recientemente, otra insidiosa forma de acaparamiento de tierras ha emergido gracias a los procesos de liberalización de los mercados y la privatización, los cuales permiten a las compañías transnacionales (TNCs por su sigla en inglés) y los Gobiernos acaparar tierras.

Los campesinos y campesinas a pequeña escala son privados de su acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales debido a la promoción de falsas soluciones a la crisis energética, del hambre y climática, incluyendo la producción de agrocombustibles y programas de reducción de las emisiones de carbono (REDD por su sigla en inglés).

A fin de evitar que se cometan más violaciones de los derechos del campesinado, y que se agrave aún más la ya endémica situación de desnutrición que hoy en día afecta de manera directa a aproximadamente mil millones de personas, La Vía Campesina y otras organizaciones aliadas están promocionando la *Declaración de los Derechos de las Campesinas y los Campesinos*.² La Declaración aboga por un nuevo instrumento en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para establecer estándares claros que reconozcan los derechos humanos de los campesinos y las campesinas de todo el mundo. Este instrumento debe incluir disposiciones y mecanismos para abordar casos de violaciones y discriminación de cualquier tipo.

El caso de Indonesia

En Indonesia, la expansión de las plantaciones de caucho y palma africana, en manos del Estado o actores privados, está afectando cada vez más los derechos del campesinado. Desalojos forzosos son llevados a cabo en casi todas las provincias, y campesinas y campesinos son

¹ ALANA MANN es profesora e investigadora en el Departamento de Comunicación y Medios de Comunicación de la Universidad de Sydney, Australia. Su tesis doctoral, "Framing Food Sovereignty", se centró en La Vía Campesina. En el momento de redacción, estaba trabajando como voluntaria en el Secretariado de FIAN Internacional en Heidelberg. El presente artículo se basa principalmente en su entrevista con Henry Saragih, el coordinador general de La Vía Campesina, llevada a cabo en abril de 2011. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

² La Vía Campesina, *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*, documento adoptado por el Comité Internacional de Coordinación de La Vía Campesina en Seúl, marzo de 2009. La Declaración está disponible en el CD adjunto y en la siguiente dirección: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf>.

frecuentemente criminalizados en el proceso. En el caso de la disputa por la tierra en Rengas, que se encuentra en la provincia de Sumatra Septentrional y se extiende ya por más de 28 años, a los habitantes se les niega el acceso a su propia tierra puesto que una compañía reclama 2.386 hectáreas de tierra fértil para la producción de caña de azúcar. Según LVC, en 2009, campesinos y campesinas que se resistieron al acaparamiento de tierras fueron víctimas de amenazas y actos de violencia por parte de la policía. Estas acciones, sin embargo, fueron cometidas con absoluta impunidad.

Los orígenes de este y otros casos se remontan a procesos de titulación de tierras complejos e injustos, los cuales discriminan particularmente a grupos vulnerables, incluyendo personas pobres y comunidades indígenas. Según Henry Saragih, presidente de la Unión Campesina de Indonesia, el 60% de la posesión de tierras es informal. Si bien la Constitución indonesia de 1945 consagra el derecho de las personas a una vida digna (artículo 28), y la Ley Agraria Básica de 1960 incorpora derechos individuales a la posesión y el uso de la tierra, así como también derechos comunitarios, estas disposiciones no son reconocidas en la práctica y su realización se ve afectada por casos de corrupción y soborno en varios niveles de la administración.

Los campesinos y campesinas son criminalizados en virtud de la ley sobre plantaciones de 2004 (UU No.18/2004), la cual permite el encarcelamiento de personas que entren accidentalmente en terrenos de las plantaciones. Éstas carecen a menudo de límites claros y se extienden gradualmente hacia áreas forestales que tradicionalmente han sido esenciales para la subsistencia de las poblaciones locales. Tal situación afecta especialmente a las comunidades indígenas que dependen de los bosques para la recolección de leña y otros recursos naturales como frutos salvajes y plantas medicinales. Los

“intrusos” son sujetos a la presentación de cargos criminales e incluso pueden ser condenados a prisión. Tras ser acusados, los campesinos y campesinas tienen acceso limitado a asistencia legal y frecuentemente se les niega información sobre los procesos legales. En algunas ocasiones, no se presentan órdenes de arresto como es debido y hay una notable falta de transparencia en torno a las sentencias adoptadas por los tribunales.

SPI está abogando por la suspensión de la ley sobre plantaciones y exigiendo a las autoridades que respeten el derecho del campesinado y los indígenas indonesios a tener acceso a los bosques y los recursos de los que dependen para poder llevar una vida digna. Insistiendo en que es imperativo que haya procesos justos en los tribunales, incluyendo la provisión de información, asistencia y apoyo a los acusados, SPI también está defendiendo el derecho de los campesinos y campesinas a la justicia legal. A raíz de esta lucha surgió la idea de elaborar la *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*.

Los orígenes de la Declaración

SPI comenzó a emplear mecanismos de derechos humanos para defender al campesinado en 1998, cuando el régimen de Suharto fue derrocado por una revolución popular tras 32 años en el poder. El régimen expuso a los ciudadanos y ciudadanas a largos años de desalojos forzosos, procesos de expropiación de tierras y ejecuciones extrajudiciales. Luego se inició una “era de reforma”, la cual condujo al restablecimiento de la sociedad civil a medida que varios movimientos de derechos humanos y reforma agraria comenzaron a unir sus fuerzas. En colaboración con otras organizaciones campesinas y populares indonesias, SPI ha desarrollado un enfoque estratégico dirigido a la elaboración de nuevas leyes para reemplazar aquellas del régimen de Suharto.

La colaboración entre los grupos de la sociedad civil culminó en una conferencia nacional sobre la reforma agraria y los derechos del campesinado, cuyos resultados se informaron a la reunión regional (del Sudeste Asiático) de La Vía Campesina en 2001. En dicha reunión se reconoció que el campesinado en toda Asia estaba sufriendo los mismos problemas, y esto resultó en la elaboración de la *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*.

A nivel internacional, miembros de La Vía Campesina acordaron promover la creación de una convención internacional que reconociera los derechos específicos de los campesinos y campesinas en la Conferencia de Mozambique de 2008. En el año 2009, que marcó el sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos* fue adoptada por el Comité Internacional de Coordinación (CCI) de La Vía Campesina en Seúl. La Declaración ha sido incluida en el informe “La discriminación en el contexto del derecho a la alimentación”, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra en el período de sesiones del 25 al 29 de enero de 2010. La Vía Campesina afirma que la Declaración llena un vacío en las normas de derechos humanos de las Naciones Unidas:

“La lucha del campesinado es plenamente compatible con el marco de los derechos humanos internacionales, el cual incluye instrumentos, así como también mecanismos temáticos del Consejo de Derechos Humanos, que abarcan el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el acceso al agua, el derecho a la salud, la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, las comunidades indígenas, el racismo y la discriminación racial, y los derechos de las mujeres. No obstante, estos instrumentos internacionales de las Naciones Unidas no abarcan ni pueden impedir completamente violaciones de los derechos humanos,

especialmente de los derechos de los campesinos y campesinas.”³

La *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos* es un instrumento vital para las actividades de cabildeo orientadas a iniciar un proceso de negociación para el desarrollo y la ratificación de instrumentos legalmente vinculantes que exijan a los Estados cumplir con sus obligaciones a nivel nacional e internacional. En vista del creciente número y la particularidad de las violaciones de los derechos del campesinado, incluyendo casos de acaparamiento de tierras y de privación del acceso a los recursos vitales como el agua y las semillas, es hora de reconocer plenamente los derechos específicos de este grupo. En consecuencia, La Vía Campesina está llevando a cabo una estrategia doble, la cual integra actividades formales de cabildeo en el ámbito de las Naciones Unidas y alienta a los miembros a ejercer presión sobre sus propios Gobiernos, a la vez que mantiene su tradicional activismo en el terreno.

Espacios alternativos para el diseño de políticas

El sistema actual de derechos humanos carece de mecanismos efectivos de sanción y, a pesar de su proclamada universalidad, todavía presenta limitaciones en el caso de los grupos vulnerables. Sin embargo, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas es vital para reforzar las reivindicaciones de los miembros de La Vía Campesina y desarrollar interpretaciones alternativas de los marcos reguladores internacionales. Éste es el motivo por el cual se está abogando por la adopción de una Convención Internacional sobre los Derechos del Campesinado.

³ La Vía Campesina, *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos* (2009), p. 3 (versión en inglés).

En este aspecto, a pesar de sus deficiencias, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) también ofrece un importante espacio alternativo para diseñar políticas en materia de agricultura y comercio que sean favorables para el campesinado. La Vía Campesina afirma que la “FAO está en crisis, los EE.UU. y la UE no están dispuestos a financiar esta institución, bloqueando reformas e iniciativas que responden al mandato de FAO (para reducir la pobreza rural),” pero también reconoce que “[a]l mismo tiempo, la institución ha construido enlaces firmes con organizaciones de la [s]ociedad [c]ivil y reclama apoyo para mantener la institución ‘viva’.”⁴ Al constituir un centro de poder político donde se establecen pautas normativas, las Naciones Unidas ofrecen un espacio donde los movimientos sociales pueden emplear una estrategia de dos niveles o participar en un “juego de varios niveles” (*multi-level game*)⁵, haciendo reclamaciones simultáneamente en los ámbitos públicos nacionales y en la escena supranacional.

El cabildeo en las Naciones Unidas – Desafíos y oportunidades

La implementación de los marcos normativos establecidos por las Naciones Unidas a través de estructuras organizacionales como grupos de trabajo y conferencias, y estructuras discursivas como declaraciones y estatutos, sirve para movilizar, integrar y globalizar las reivindicaciones de los movimientos sociales. No

obstante, a pesar de brindar espacios donde las organizaciones populares pueden expresar sus preocupaciones, las Naciones Unidas son en definitiva un “club” de países. Algunos bloques de poder como los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea se oponen firmemente a las campañas de los movimientos sociales sobre asuntos relacionados con el comercio, el clima y el medio ambiente. La Vía Campesina compara este ámbito con un *ring* de boxeo donde los ‘pesos pesados’ de la Naciones Unidas compiten, con una ventaja innegable, contra los ‘pesos pluma’ – los movimientos ciudadanos y los países del Sur.

La mayoría de los países del Sur apoya la resolución sobre el derecho a la alimentación,⁶ ya que sus poblaciones son en gran parte pobres y viven en zonas rurales. Sólo el 2-3% de los campesinos y campesinas viven en países situados en el Norte. Si bien esta pequeña minoría aún precisa las protecciones ofrecidas por el reconocimiento de sus derechos, los países desarrollados consideran que la lucha por los derechos del campesinado no les concierne, y huyen al oír la sola palabra ‘campesino/a’. Según La Vía Campesina, “parecen temer darle demasiado peso político a un gran número de personas cuyo comercio ha permanecido en gran parte fuera de la economía capitalista.”⁷ Irónicamente, las amenazas que conlleva la agricultura industrial también son severas en el Norte, como por ejemplo la desposesión de los campesinos de sus semillas y la resultante reducción de la biodiversidad.

La Vía Campesina insiste en que los movimientos sociales del Norte y Sur deben ejercer

4 La Vía Campesina, *La Vía Campesina Policy Documents: 5th Conference* (2009), p. 13, disponible en: http://viacampesina.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=892%3AAla-via-campesina-policy-documents&catid=14%3Apublications&Itemid=30.

5 F. Passy, “Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts: The Case of the Rights of Indigenous People”, en D. Della Porta, H. Kriesi y D. Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World*, Londres: Macmillan (1999).

6 La resolución sobre el derecho a la alimentación está disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/488/41/PDF/N0448841.pdf?OpenElement>.

7 H. Saragih, “Why the International Day of Peasants’ Struggles is Important”, www.guardian.co.uk, 18 de abril de 2011, párr. 4, disponible (en inglés) en: http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/apr/18/international-day-peasants-rights-grow-food?CMP=tw_t_iph.

presión a nivel nacional para que sus proyectos políticos puedan avanzar en las Naciones Unidas. El papel de los foros regionales donde países como Indonesia pueden influir a países del Sudeste Asiático es particularmente importante. En las Naciones Unidas en Ginebra, las actividades de cabildeo son estratégicas tanto por su intención como por su ejecución. De manera paralela, se llevan a cabo reuniones informales con representantes nacionales y se participa en eventos paralelos formales. Las actividades de cabildeo están orientadas a miembros de las Naciones Unidas, Relatores Especiales y miembros del Comité Asesor que tengan una opinión favorable. Los miembros de La Vía Campesina se dirigen especialmente a aquellos que apoyan la resolución sobre el derecho a la alimentación y que son influyentes en agrupaciones regionales como objetivos de la ‘clase uno’.⁸

Las actividades de cabildeo ofrecen la oportunidad de divulgar información y forjar la credibilidad de los movimientos sociales mediante la presentación de evidencia empírica, datos y testimonios. Los aliados en Ginebra brindan un apoyo esencial para las actividades de cabildeo en las que está involucrada La Vía Campesina a través de la implementación de marcos legales en la identificación de violaciones de los derechos humanos de campesinos y campesinas. Las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) de 2006 y de la Evaluación Internacional

del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD por su sigla en inglés) de 2008 reafirman aún más la base empírica sobre la cual se basan las actividades de cabildeo contra el acaparamiento de tierras. La Declaración CIRADR “realza la importancia de un acceso mayor, seguro y sostenible a la tierra, al agua y a otros recursos naturales y de la reforma agraria para la erradicación del hambre y la pobreza.”⁹ El marco de la IAASTD también está respaldado por un discurso de derechos humanos que plantea una pregunta vital: ¿quién producirá alimentos, de qué manera y a beneficio de quién? Dentro de este marco basado en los derechos:

“... el derecho a la alimentación y el establecimiento de un sistema de apoyo social no son percibidos como el privilegio de unos pocos, sino reconocidos como el derecho de todos. Los Estados y las agencias internacionales tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. Esto incluye la obligación de garantizar que no ocurran violaciones de derechos, que los actores privados sean controlados en la medida necesaria, y que los Estados y otros actores cooperen a nivel internacional a fin de superar obstáculos estructurales para la realización del derecho a la alimentación.”¹⁰

La Vía Campesina reconoce la oportunidad política ofrecida por la IAASTD y, desde su publicación, ha empleado las conclusiones de la misma en sus actividades de cabildeo para respaldar y reforzar la visión de que la producción agrícola campesina y a pequeña escala puede resolver la crisis alimentaria al reconstruir las economías alimentarias nacionales. El movimiento

8 ‘Clase uno’ es un término empleado en La Vía Campesina para describir a los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (NU) que apoyan la iniciativa sobre los derechos del campesinado en las NU. Actualmente, éstos son (incluyendo países miembros y no-miembros) Bielorrusia, Bolivia, Brasil, China, Cuba, Yibuti, Ecuador, Indonesia, Nicaragua, Perú, Sri Lanka, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Argelia, Haití, Zambia, Kenia, Nigeria, Siria, Sudán, Malasia, Rusia, Costa Rica, Líbano, Burkina Faso, Angola, Panamá, Palestina, Filipinas, Tanzania, Lao, República Dominicana, Ghana, Mozambique, Namibia, Myanmar, Sudáfrica, Jordania, Níger, Congo, Timor Oriental, Portugal, Croacia, España, Suiza, Tailandia, Cabo Verde, Senegal, Austria, Noruega, Luxemburgo y Mauricio.

9 La Vía Campesina, *Land Grabbing Causes Hunger! Let Small-scale Farmers Feed the World!*, 13 de octubre de 2010, disponible (en inglés) en: <http://farmlandgrab.org/post/view/16316>.

10 M. Ishii-Eitemann, “Food Sovereignty and the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 3 (2009), pp. 689-700, p. 697.

se unió a 90 cosignatarios para enviar una carta abierta a Jacques Diouf, antiguo director general de la FAO, en la cual se hacía énfasis en la conclusión de la IAASTD de que “continuar operando de la manera usual ya no es una opción viable”.¹¹ La Vía Campesina afirma que la reacción de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y los Gobiernos del G-8 a la crisis alimentaria ha sido desastrosa: las políticas que promueven, incluyendo una mayor liberalización del comercio, asistencia alimentaria y una segunda revolución verde en África, son precisamente algunas de las causas de la crisis actual. La verdadera respuesta a la crisis del cambio climático y al constante aumento de los precios de los alimentos es la promoción de un sistema basado en productores a pequeña escala que usen recursos sostenibles y locales en la producción para el consumo doméstico. En consecuencia, la agricultura campesina y a pequeña escala sostenible debe ser “apoyada y fortalecida.”¹²

Las recientes conclusiones del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas formuladas en su estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación y en su estudio preliminar sobre la promoción de los derechos del campesinado y los trabajadores rurales, proporcionan más pruebas en apoyo del reconocimiento de los derechos del campesinado. En enero de 2011, La Vía Campesina felicitó al Comité Asesor por haber establecido en su estudio “estándares para el desarrollo

de políticas y estrategias para la lucha contra la discriminación del campesinado, en especial las mujeres.”¹³ Asimismo, LVC propuso que el mismo fuera utilizado como base para la elaboración de una nueva Convención Internacional sobre los Derechos del Campesinado. Sin duda, participar en este constructivo proceso no sería posible si no fuera por las inagotables actividades de cabildeo de los miembros en sus propios países y a nivel internacional.

De vuelta al ring...

En conclusión, las actividades de cabildeo añaden una nueva dimensión a las estrategias de La Vía Campesina. El movimiento se encuentra aún en la primera fase del proceso de aprendizaje en materia de cabildeo, pero ya ha logrado avanzar considerablemente. Si bien las organizaciones miembros de todo el mundo aún planean y llevan a cabo actividades de acción directa en función de los contextos y las prioridades locales, también son alentadas a realizar actividades de cabildeo para ejercer presión activamente sobre sus propios Gobiernos. A muchos les puede parecer que este proceso es burocrático y requiere mucho tiempo, pero la mayoría reconoce el valor de las estrategias ‘internas’ que pueden influir a aquellos que están a cargo de la toma de decisiones, incluso si el progreso es gradual. El cabildeo está demostrando ser una de las maneras en las que los ‘pesos pluma’ pueden dar algunos golpes oportunos y efectivos en la escena internacional.

11 D. Stabinsky, *Open letter to Jacques Diouf, Director-General, Food & Agriculture Organization of the United Nations*, 22 de septiembre (2009), disponible (en inglés) en: http://www.agassessmentwatch.org/docs/IAASTD_letter_to_FAO_and_reply.pdf.

12 La Vía Campesina, *Proposal to Solve Food Crisis: Strengthening Peasant and Farmer-based Food Production*, 28 de abril (2008), disponible (en inglés) en: <https://www.foodfirst.org/en/node/2109>.

13 La Vía Campesina, Intervención oral durante la sexta sesión del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las NU, pronunciada por Muhammad Ikhwan, *La Vía Campesina*, Ginebra, enero de 2011, inédita.

LOS RIESGOS ESPECÍFICOS DE GÉNERO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: LAS MUJERES, LA NUTRICIÓN Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

ANNE C. BELLOWS, VERONIKA SCHERBAUM, STEFANIE LEMKE,
ANNA JENDEREDJIAN Y ROSEANE DO SOCORRO GONÇALVES VIANA²

Introducción

El género, un aspecto demográfico transversal de fundamental importancia, ha sido relacionado con la vulnerabilidad al hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria.³ Cabe aclarar, sin embargo, que esto no significa que todas las mujeres y niñas se ven afectadas por la inseguridad alimentaria y el hambre, ni que todos los hombres gozan de seguridad alimentaria. Más bien, las mujeres y niñas, un subconjunto de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria – que son mayoritariamente productores/as de alimentos a pequeña escala, personas pobres de zonas urbanas y rurales, y minorías indígenas y políticas – constituyen una categoría demográfica transversal que experimenta mayores riesgos específicos basados en el género.⁴

No obstante, a pesar de los reiterados y amplios llamamientos realizados actualmente por la inclusión de las mujeres y la implementación de una perspectiva de género en el ámbito de la seguridad alimentaria, así como también por la promoción del derecho a una alimentación adecuada,⁵ la situación de las mujeres y niñas no está mejorando en términos de seguridad alimentaria. ¿Cuáles son los motivos de tal paradoja? ¿Qué factores están obstaculizando la capacidad de los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de poner fin a esta disparidad concreta y endémica que afecta las oportunidades y el bienestar nutricional de las mujeres y niñas? ¿Cuáles son las dimensiones de género en el agravamiento de la situación de hambre a nivel mundial, en especial desde las crisis alimentarias especulativas de 2008 y 2011 – un agravamiento causado por el acceso inadecuado a los alimentos, y no por la falta de ellos?⁶

1 El presente artículo, y en particular sus recomendaciones, se ha beneficiado de las valiosas contribuciones y perspectivas de Flavio Valente y Ana María Suárez Franco. Asimismo, Daniela Núñez ofreció apoyo en la investigación y revisión del artículo. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 Todas las autoras están afiliadas al Departamento de Género y Nutrición del Instituto de Ciencias Sociales en Agricultura de la Universidad de Hohenheim.

3 Las mujeres representan el 70% de la población mundial que vive en la pobreza y son desproporcionadamente vulnerables a la desnutrición, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Ver World Bank, FAO, IFAD, *Gender in Agriculture Sourcebook* (2009) <http://siteresources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/Resources/CompleteBook.pdf>; UNHCR, *Discrimination and Right to Food. A/HRC/AC/6/CRP.1* Human Rights Council, Advisory Committee (2011). *Study on discrimination in the context of the right to food. A/HRC/AC/6/CRP.1*. For Sixth Session, 17-21 Jan 2011. Limited distribution Dec 2010.

4 UNDP, *Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger*. New York: UNDP (2003). www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf.

5 Ver por ejemplo, I. Rae, *Women and the Right to Food: International Law and State Practice*. Right to Food Unit, UN Food and Agriculture Organization (2008). http://www.fao.org/righttofood/publi08/01_GENDERpublication.pdf; Human Rights Council, Advisory Committee, *Study on discrimination in the context of the right to food. A/HRC/AC/6/CRP.1*. For Sixth Session, 17-21 Jan 2011. Limited distribution Dec 2010. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/docs/session6/A.HRC.AC.6.CRP.1_en.pdf; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 34, The Right to Adequate Food*, April 2010, No. 34. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca460b02.html>; FIAN Internacional, comunicado de prensa, 17 de diciembre de 2009, en ocasión del 30º aniversario de CEDAW: http://www.fian.org/noticias/comunicados-de-prensa-1/uno-de-los-derechos-mas-violados-el-derecho-a-la-alimentacion-de-mujeres-y-ninas/view?set_language=es.

6 Declaración de Córdoba sobre el Derecho a la Alimentación y la Gobernanza del Sistema Mundial de Agricultura y Alimentación, 2009, http://www.etcgroup.org/upload/publication/pdf_file/2009%20Llamado%20del%20Grupo%20de%20Cordoba%20_ESP_%20Final.pdf.

Antecedentes

Un sinnúmero de estudios demuestran que las mujeres desempeñan un papel clave para la seguridad alimentaria en el hogar.⁷ Debido a los diferentes papeles sociales asignados culturalmente a cada género, las mujeres siguen siendo normalmente quienes se encargan de cuidar de la salud y la dieta adecuada de sus familias. En una gran parte del mundo, contribuyen considerablemente a la producción de la mayoría de los alimentos para el consumo en el hogar y para la venta en los mercados locales. Extensos estudios de investigación confirman que las mujeres invierten una mayor proporción de sus ingresos en el bienestar de sus familias y que su poder decisorio en el hogar (que a menudo depende de su estado relativo de ingresos) está relacionado directamente con el bienestar que este pueda llegar a tener.⁸

La discriminación de género no sólo aumenta sensiblemente la vulnerabilidad de las mujeres y niñas a la inseguridad alimentaria, sino que también ha sido asociada con la inestabilidad social y el hambre en términos más generales. El estudio de las Naciones Unidas *Mujeres, paz y seguridad*, publicado en 2003, concluyó que el aumento de las violaciones de los derechos de las mujeres constituye un indicador fiable de la

escalada de los conflictos nacionales internos y del incremento de la violencia contra las mujeres que esto conlleva.⁹ En un informe del Secretario General publicado en 2009 con el mismo título, se identificaron las necesidades especiales de las mujeres en relación con la escalada, prevención y resolución de conflictos, y la consolidación de la paz. Éstas incluyen violaciones de sus derechos asociadas con, entre otros: a) violencia sexual, b) seguridad y acceso a los servicios sociales para mujeres y niños/as, c) acceso a la participación política, y d) acceso a la educación.¹⁰ Los mecanismos para denunciar instancias de violencia estructural contra las mujeres – incluyendo procedimientos de quejas individuales y mecanismos legales para facilitar el cumplimiento y la rendición de cuentas,¹¹ han sido mejorados, pero aún se encuentran en su primera infancia.

La evidencia empírica que relaciona a las mujeres y un análisis de género con las condiciones de paz y seguridad se basa principalmente en estudios de casos individuales. El Índice Global del Hambre (GHI por su sigla en inglés), un sólido estudio comparativo entre países, establece una correlación entre la discriminación de género y el hambre.¹² El GHI contrasta las estadísticas mundiales sobre el hambre con el Índice Global de Disparidad entre Géneros (*Global Gender Gap Index*) de 2008,¹³ el cual está

7 Ver p. ej., AR Quisumbing and LC Smith, "Intrahousehold allocation, gender relations, and food security in developing countries," Case study #4-5 of the program: "Food Policy for Developing Countries: The Role of Government in the Global Food System," P Pinstrup-Andersen et al. (eds.) (2007).

8 Ver International Food Policy Research Institute (IFPRI), *Women. Still the Key to Food and Nutrition Security* (2005), <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/ib/ib33.pdf>; G Kent, "A gendered perspective on nutrition rights", *AGENDA* (2002), 51:43-50; S Maxwell and M Smith, "Household Food Security: A Conceptual Review", In S Maxwell and TR Frankenberger (eds), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements*, 1-72, NY: UNICEF (1992); S Lemke et al., "Empowered women, social networks and the contribution of qualitative research: broadening our understanding of underlying causes for food and nutrition insecurity", *Publ Health Nutr*, 6(8) (2003), pp. 759-764; S Lemke, N Heumann and AC Bellows, "Gender and sustainable livelihoods: Case study of South African farm workers", *Intl J Innovation Sust Dev*. 4(2/3) (2009), pp. 195-205.

9 United Nations, *Women, Peace, and Security*, UN Publ. (2002) <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf>. Report arising from Resolution 1325 (2000).

10 UN Secretary General, *Women and Peace and Security*, S/2009/465 (septiembre de 2009). Disponible en inglés en: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep09.htm>.

11 R Manjoo, *15 Years of the Special Rapporteur on Violence Against Women (1994-2009), Causes and Consequences: A Critical Review* (2011).

12 IFPRI, *2009 Global Hunger Index: The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*, Deutsche Welthungerhilfe, IFPRI, Concern Worldwide, y World Economic Forum. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi09.pdf>.

13 R Hausmann, LD Tyson and S Zahidi, *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum (2008). <https://members.weforum.org/pdf/gendergap/report2008.pdf>.

compuesto por cuatro subíndices que miden la igualdad de género: la participación económica, el nivel educativo, el empoderamiento político, y la salud y supervivencia de las mujeres. Entre estos subíndices, las disparidades entre géneros en el acceso a la educación y la salud muestran la correlación más fuerte con las estadísticas sobre el hambre para la población total. Cabe destacar que las categorías de salud y supervivencia incluyen estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del “número de años que las mujeres y los hombres pueden esperar vivir con buena salud, teniendo en cuenta los años perdidos por la violencia, enfermedades, desnutrición u otros factores relevantes.”¹⁴

La exclusión estructural de las mujeres de la vida económica y política motivó el proceso de redacción, adopción (1979) y ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés), así como también el creciente movimiento mundial dirigido a defender los derechos de las mujeres. No obstante, es curioso que el derecho de las mujeres a una alimentación adecuada no haya recibido más atención. Posiblemente se pensó en su momento que el camino para eliminar la discriminación contra las mujeres estaba en áreas “fuera de la cocina” y no allí, en donde era necesario también el análisis de su trabajo y capacidades. Al observar que los Pactos de los años 50 y 60, de carácter universal, no estaban siendo realizados de manera igualitaria para todas las personas, CEDAW inspiró demandas para promover los derechos de otros grupos especiales, incluidos los derechos de los niños (1989) y de los pueblos indígenas (en curso). Y, sin embargo, ignorar la función reproductiva y el trabajo doméstico

no remunerado realizado especialmente por las mujeres, que incluye entre otras actividades alimentar a los miembros de la familia (junto con el proceso biológico de la maternidad y el desafío cultural de educar a los hijos), refleja un alto grado de elitismo y quizás también una falta de sensibilidad cultural respecto a la dignidad de las mujeres y sus necesidades, deseos y capacidad de “escapar” de las labores relacionadas con la alimentación.

Los riesgos específicos de género y el monitoreo

En este artículo presentamos cuatro aspectos que son necesarios para incorporar la dimensión de género y la nutrición en el derecho a una alimentación adecuada. Son asimismo relevantes para el desarrollo de herramientas de evaluación del nivel de inclusión de un enfoque basado en el género en ese derecho, y para apoyar el desarrollo de políticas y programas de mayor calidad en el contexto de violaciones del mismo.

En primer lugar, cabe destacar que el género y la nutrición se perdieron en la labor y promoción del derecho a una alimentación adecuada debido al enfoque históricamente fragmentado de los derechos humanos y los objetivos globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de la excelente contribución de Isabella Rae en 2008, *Women and the Right to Food*¹⁵ y otros,¹⁶ los actores relevantes han sido incapaces de comprender y responder a las complejidades de la discriminación de género. La ausencia del derecho a una alimentación adecuada en

14 R Hausmann, LD Tyson and S Zahidi, *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum (2009) p. 4. http://www.astrid-online.it/Le-pari-op/Studi-ric/WEF_Global-gender-gap-report-2009.pdf.

15 I. Rae, *Women and the Right to Food: International Law and State Practice*. Right to Food Unit, UN Food and Agriculture Organization (2008), p. 1.

16 Ver p.ej. FIAN Deutschland, *Recht auf Nahrung: Realität für Frauen?* Köln: FIAN Deutschland e.V. (2005). http://www.fian.de/online/index.php?option=com_remository&Itemid=160&func=startdown&id=93.

CEDAW, junto con la dominación paternalista en la industria alimentaria y de la salud, ha frustrado nuestra capacidad de comprender, describir y actuar para responder a las necesidades de las mujeres y niñas, así como también en defensa de la nutrición para todas las personas en el contexto del derecho a una alimentación adecuada. Rae pone de relieve la separación legal e institucional entre la labor realizada en el ámbito de los derechos de las mujeres a través de la CEDAW en 1979 y aquella realizada en relación con el derecho a una alimentación adecuada en el marco del PIDESC en 1966. Esta separación frustra aún más el desarrollo de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas que traten específicamente las dimensiones de género y el derecho a la alimentación.

A continuación, introducimos tres nuevos aspectos relevantes: el impacto de la violencia íntima y estructural que fomenta la discriminación e impide que se produzca un cambio en las relaciones entre géneros o la transversalización de género (punto 2); las complejas e interrelacionadas necesidades y violaciones múltiples a las que se enfrentan las mujeres y niñas durante el embarazo, la lactancia y la infancia (punto 3); y las necesidades interrelacionadas de sostenibilidad medioambiental, seguridad nutricional en la familia, salud materno-infantil, autonomía económica (como resultado de sistemas alimentarios locales prósperos), y justicia social, a fin de garantizar que las mujeres, entre otros, puedan participar en la vida cívica y reclamar democráticamente su derecho a una alimentación adecuada sin ser sujetas a actos de violencia o discriminación en sus hogares o en espacios públicos (punto 4).

Antes de desarrollar cada uno de esos aspectos, creemos importante señalar que es necesario establecer puentes institucionales entre el derecho a la alimentación y los derechos de las mujeres, y proponemos que el Comité CEDAW considere elaborar una recomendación general

sobre el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas para todas las mujeres, sus familias y comunidades (es decir, incluyendo a las mujeres que no estén embarazadas o amamantando así como también a hombres adultos).

En segundo lugar, es importante centrarse en la violencia contra las mujeres y niñas. Su exclusión económica y social es agravada, y a menudo orquestada, por su particular vulnerabilidad a sufrir experiencias de violencia y acoso de carácter físico, psicológico y socioeconómico, como ha sido documentado ampliamente. En el contexto de una persistente “ceguera” social ante tal fenómeno, esta violencia es perpetrada tanto en los hogares como en espacios públicos. La violencia, que ha sido tolerada históricamente y aún es consentida, constituye una estructura social invisible que sirve para subyugar la libertad y autonomía de las mujeres para realizar sus derechos humanos en igualdad de condiciones que los hombres. Sin duda, el velo de silencio que existe en torno a la violencia contra las mujeres, y los limitados esfuerzos realizados para observar, comprender y abordar este fenómeno por parte de otros miembros de la sociedad mejor posicionados, trazan un paralelismo con la “fetichización” (o la ocultación) de la violencia económica y política del hambre y la inseguridad alimentaria en términos más generales.¹⁷

Cabe recordar que la transversalización de género emergió de la CEDAW en un momento en el que este instrumento no había incorporado aún el tema de la violencia contra las mujeres y niñas. El entusiasmo por el establecimiento de una estrategia legal y política para integrar a las mujeres en la vida pública no anticipó la resistencia y la respuesta dirigida hacia las mujeres que intentan entrar a espacios tradicionalmente

17 AC Bellows, “Exposing Violences: Using Women’s Human Rights Theory to Reconceptualize Food Rights.” *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 16(3) (2003), pp. 249-279.

masculinos, especialmente en países y sociedades que aún no han aceptado o tomado medidas para combatir la violencia contra las mujeres. En nuestro trabajo hemos aprendido que para dar un papel central a las mujeres en el ámbito del derecho humano a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional, es necesario reconocer y prevenir la violencia contra las mujeres, y protegerlas de la misma. Para ello, por ejemplo, los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas desarrollados por el Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer¹⁸ y a través de las *Directrices voluntarias* de la FAO¹⁹ deben tener en cuenta los puntos de intersección entre la violencia y el derecho de las mujeres a una alimentación adecuada. En otras palabras, es necesario examinar en qué circunstancias se debe tratar y monitorear la violencia contra las mujeres en el contexto de indicadores y elementos de referencia para evaluar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

En un estudio de inusitada transparencia, la Encuesta Nacional de Salud Familiar 2005-2006 (*National Family Health Survey 2005-2006*), India reveló que el 34% de las mujeres entre 15 y 49 años había sufrido violencia física en algún momento de su vida desde sus 15 años; en el 85,3% de los casos, a manos de sus maridos.²⁰ El abuso de esposas y niños/as pequeños/as con fines “disciplinarios” tiene típicamente un carácter más tradicional, y no es reconocido formal o legalmente.²¹ Un hecho devastador para la

salud y el empoderamiento de las mujeres es que incluso más mujeres que hombres – 54% de las mujeres contra el 51% de los hombres – toleran la idea y la práctica de que los hombres golpeen a sus esposas como una forma de castigo “merecido” cuando cometen ciertas faltas o transgresiones.²² Si esperamos poder incluir a las mujeres en las políticas en materia de seguridad alimentaria, es entonces como mínimo necesario asegurar que no crezcan esperando ser golpeadas si tienen una discrepancia con un hombre o una mujer mayor de la familia de sus maridos. Por lo tanto, es importante que los Gobiernos sigan y amplíen el ejemplo de India y lleven a cabo estudios sobre la violencia contra las mujeres.

En tercer lugar, abordaremos la discriminación de género y las limitaciones del imaginario legal y social en relación con las necesidades biológicas de las mujeres respecto a su bienestar reproductivo y su capacidad, dignidad y autonomía. Si bien la maternidad crea exigencias específicas para las mujeres, no podemos permitir que éstas definan exclusivamente la identidad, los derechos, los deseos y las opciones de las mujeres. Adoptar un enfoque holístico e integral de los derechos de las mujeres nos puede permitir abordar más eficazmente la complejidad de las necesidades asociadas al embarazo y la lactancia. Las mujeres requieren autonomía para tomar decisiones que atañen a las relaciones y el matrimonio, y también deben tener opciones, escoger el momento y recibir apoyo médico en relación con su función reproductiva. De hecho, a menudo se atribuye a las mujeres la culpa por problemas de fertilidad y la presión de la población sobre los recursos alimentarios, cuando al mismo tiempo sólo disponen de un acceso limitado a métodos anticonceptivos y no tienen la posibilidad de tomar decisiones en este sentido.

18 Ver pie de página n. 11 arriba.

19 FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (2005). <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>.

20 India, *National Family Health Survey*, Chapter 15: Domestic Violence, pp. 497, 500. <http://www.nfhsindia.org/chapters.html>.

21 Ver, p. ej., “UAE court says okay to wife-beating,” *The Times of India*, 19 October 2010. http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-10-19/middle-east/28215789_1_uae-court-chief-justice-falah-al-hajeri-gulf-countries.

22 India, *National Family Health Survey*, op. cit., pp. 474-486, en particular p. 479.

Al entrar en el ciclo reproductivo, las mujeres tienen necesidades únicas y bien conocidas en materia de nutrición y salud, y se enfrentan también a cuestiones relativas a la identidad jurídica²³ y los derechos que requieren especial atención. La tasa diaria de mortalidad materna actual es vergonzosa, y refleja decisiones políticas que discriminan claramente las necesidades sanitarias básicas de las mujeres.²⁴ Un obstáculo fundamental para lograr la autonomía, la salud reproductiva y el bienestar nutricional de las mujeres durante el ciclo reproductivo es la incapacidad de los instrumentos jurídicos, las intervenciones programáticas y los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas de expresar y abordar los derechos humanos y las necesidades alimentarias y nutricionales, tanto independientes como interconectadas, de las mujeres embarazadas y lactantes, los fetos, bebés y niños/as pequeños/as. El acceso a los alimentos y a la nutrición (p. ej. la calidad, cantidad y adecuación de los alimentos), la disponibilidad de información adecuada basada en pruebas, y las decisiones tomadas en este contexto (p. ej. en relación con la lactancia y la alimentación complementaria) afectan simultáneamente el bienestar físico y mental de las madres y sus bebés durante y después del embarazo. Además, no sólo los fetos y niños/as pequeños/as, sino también las mujeres, son a menudo tratados como víctimas incompetentes que necesitan ayuda e intervención. En consecuencia, se promueven programas que ignoran la participación y las capacidades de las madres ocupándose simplemente de asignar suplementos pretratados de origen externo

para fomentar la salud.²⁵ Las madres y sus niños/as pueden exigir al Estado, el titular de obligaciones, a rendir cuentas por su cumplimiento y reclamar que respete y proteja sus derechos a la autodeterminación y a la dignidad que poseen como titulares de derechos, en lugar de permitir que se cree una dependencia del exterior. Algunas alternativas sostenibles para lograr la autonomía alimentaria y nutricional materno-infantil incluyen la promoción, producción, procesamiento y adquisición a nivel local de productos alimenticios de óptima calidad, y la promoción de prácticas alimentarias (incluyendo la lactancia) que maximicen el consumo de macro y micronutrientes esenciales durante el período crítico de salud reproductiva y desarrollo de las mujeres, niños y niñas.

La existencia de una situación de emergencia no debe permitir que se ceda a oportunidades del mercado y se interfiera con el desarrollo de buenas prácticas, sostenibles y de bajo costo realizadas por las mujeres, como por ejemplo la lactancia. Tras el terremoto que azotó la provincia china de Sichuan en 2008, el hospital de la ciudad de Deyáng, certificado por UNICEF como un hospital con condiciones favorable para la maternidad, suspendió su apoyo a la lactancia y la capacitación de nuevas madres, y comenzó a ofrecer acceso abierto a fórmulas infantiles que fueron donadas a corto plazo.²⁶ Esto creó una dependencia por parte de las mujeres y los/as niños/as de un sustituto artificial de la leche materna, limitando la autonomía y las opciones de las mujeres de alimentar a sus bebés después de que desapareciera la capacidad de amamantar de las madres y se agotaran las donaciones de

23 Por tradición o por ley, la identidad jurídica y la nacionalidad de la madre y los niños pueden depender del padre, lo cual afecta la movilidad física, el carácter del acceso a los recursos públicos, las herencias, etc.

24 S. Paruzzolo, R. Mehra, A. Kes, C. Ashbaugh, *Targeting poverty and gender inequality to improve maternal health*, Women Deliver & ICRW, 2nd Global Conference, 7-9 June 2010. <http://www.icrw.org/files/images/Targeting-Poverty-and-Gender-Inequality-to-Improve-Maternal-Health-Executive-Summary-en.pdf>.

25 Ver M. Latham, U. Jonsson, E. Sterken, G. Kent, Commentary: "RUTF stuff. Can the children be saved with fortified peanut paste?" *World Nutrition*, February 2(2) (2011), pp. 62-85; and "Policy Brief, Scaling Up Nutrition: A Framework for Action," *Food Nutr B*, 31(1) (2010) pp. 178-186.

26 H.G. Bengin, V. Scherbaum, E. Hormann, Q. Wang, "Breastfeeding after earthquakes", *Birth* Vol 37 No. 3 (2010), pp. 264-65.

emergencia realizadas a corto plazo. En vista de tal situación, es evidente que es vital que los Gobiernos regulen la promoción y distribución de sustitutos de la leche materna.

En cuarto lugar, es necesario integrar enfoques de género, nutrición y gobernanza democrática en diversos niveles de las estrategias orientadas a promover la agricultura a pequeña escala/regional y la agroecología. En este contexto, los siguientes aspectos son motivo de preocupación: a) la separación artificial entre las políticas, los programas, el comercio y la ideología sobre los “alimentos”, percibidos como algo que hay que producir, y sobre la “nutrición”, percibida como algo definido en términos de suficiencia y salud en términos de macro y micronutrientes; y b) el énfasis en el comercio de productos alimenticios y nutricionales a nivel mundial, que impide apoyar enfoques holísticos e integrales que promuevan la producción y los sistemas de consumo de alimentos a nivel local y regional. Las políticas paternalistas que fomentan la dependencia de la asistencia alimentaria y nutricional, en lugar de la autonomía, refuerzan las estructuras de poder económico desiguales que son reflejadas al mismo tiempo en relaciones sociales desiguales, incluyendo la discriminación de género.

Los hallazgos de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD por su sigla en inglés) muestran claramente que los avances en la investigación actual en materia de agricultura coexisten con una creciente inseguridad alimentaria y hambre. A fin de cumplir los objetivos de desarrollo y sostenibilidad, la IAASTD formula una serie de recomendaciones, que incluyen las siguientes: dedicar más atención al papel de las mujeres en la agricultura; incorporar los conocimientos locales en la investigación; integrar objetivos en materia de nutrición, salud y agricultura a través de diversos mecanismos de participación democrática (incluyendo a las

mujeres) en las políticas alimentarias del nivel local al nivel global; y, promover una mayor igualdad y autonomía para los agricultores y agricultoras a pequeña escala, quienes a menudo tienen bajos ingresos, para fomentar la seguridad y la autodeterminación alimentaria a nivel local.²⁷

Para establecer sistemas integrados de alimentos que satisfagan las necesidades sociales y generen bienestar, se podrían crear por ejemplo consejos de política alimentaria que promuevan sistemas de alimentos locales (LFS por su sigla en inglés) basados en agricultores/as regionales a pequeña escala orientados hacia la agroecología y pequeños/as empresarios/as que se dediquen a los sistemas alimentarios. Los LFS adoptan un enfoque de seguridad alimentaria comunitaria (CFS por su sigla en inglés) que da prioridad a la justicia social, incluyendo la igualdad de género, y promueve programas prácticos, como la educación nutricional y el desarrollo de empresas alimentarias locales.²⁸ Los LFS y la CFS abordan el tema de la seguridad alimentaria y nutricional²⁹ a través de enfoques democráticos de la planificación de la agricultura, la nutrición y la salud pública que aspiran a establecer

27 IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), *Agriculture at a Crossroads. Synthesis Report*, Washington DC: Island Press (2009). http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Synthesis%20Report%20%28English%29.pdf.

28 MW Hamm and AC Bellows, “Community Food Security and Nutrition Educators”, *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 35(1) (2003), pp. 37-43.

29 Con referencia a K. Klennert (ed.), *Achieving Food and Nutrition Security. Actions to Meet the Global Challenge*, InWEnt (2009, 3rd edition), el término “seguridad alimentaria” fue ampliado a “seguridad nutricional” o “seguridad alimentaria y nutricional” (ver p. 25) para reflejar de manera más adecuada la complejidad de los problemas en materia de nutrición (incluida la utilización de los alimentos), teniendo en cuenta factores clave como los servicios de asistencia médica, un entorno saludable y la asistencia para mujeres y niños/as. http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/portaliz/umweltundernaehrung/achieving_food_and_nutrition_security_2010.pdf.

economías alimentarias locales prósperas, justas y sostenibles. Estos objetivos democráticos proporcionan un entorno ideal para adaptar los indicadores de monitoreo a fin de reflejar las demandas de los/as titulares de derechos y delinear estrategias para exigir la rendición de cuentas en materia del derecho a una alimentación adecuada.

Por otra parte, los alimentos suplementarios preparados (RUSF por su sigla en inglés), diseñados para tratar casos moderados o leves de desnutrición (no severos), han captado la atención y circulan mundialmente como una “cura” alimentaria y nutricional, que normalmente no es adquirida o producida a nivel local. El empleo de los RUSF se está desplazando cada vez más de un supuesto tratamiento de la desnutrición, hacia su marketing como herramienta de “prevención” de la misma, lo cual puede estar beneficiando más a los intereses comerciales que la salud de los niños y niñas. Al mismo tiempo, esto está afectando negativamente la capacidad y autonomía de los sistemas alimentarios y nutricionales comunitarios y nacionales. Por el bien de las mujeres agricultoras que son discriminadas en el acceso a la tierra, la herencia, los créditos, la gobernanza, etc., así como también de las tradiciones y economías alimentarias de sus

comunidades, los Gobiernos deberían promover economías alimentarias locales sostenibles y limitar la intrusión del mercado, la cual genera una dependencia de actores externos y sustitutos nutritivos terapéuticos para garantizar la capacidad alimentaria local.

Para concluir, cabe destacar que es necesario ir más allá de la retórica, a menudo vacía, sobre la vulnerabilidad de las mujeres y niñas a la inseguridad alimentaria, y lograr un cambio real que reconozca sus capacidades y su contribución a la agricultura y a la seguridad alimentaria comunitaria, así como también su derecho a exigir sus derechos humanos con libertad y dignidad como individuos iguales. En la investigación y el desarrollo de políticas, se deben incluir indicadores para la realización progresiva que midan la situación del derecho a una alimentación adecuada de las mujeres. Los mecanismos de monitoreo y aquellos orientados a garantizar la rendición de cuentas del Estado deben tener en cuenta la necesidad de superar las barreras específicas, y las estrategias necesarias para ello, a las que se enfrentan las mujeres al intentar realizar su derecho a una alimentación adecuada, incluyendo la discriminación, la violencia estructural, el empoderamiento de las madres y la participación igualitaria en el sistema alimentario.

LA IMPLEMENTACIÓN DE DECISIONES JUDICIALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UN ANÁLISIS

BIRAJ PATNAIK¹

El derecho a la alimentación es un derecho legalmente vinculante en los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto), el cual entró en vigor en 1976. En el transcurso de la última década, las obligaciones de los Estados Partes en materia del derecho a la alimentación han sido reafirmadas por la adopción de diversos instrumentos, en particular las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (las Directrices). Desde la entrada en vigor del PIDESC, varios Estados Partes, en consonancia con el artículo 2.1, han adoptado leyes sobre el derecho a la alimentación o incorporado el mismo en sus respectivas constituciones.

Sudáfrica, Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Moldavia, Malawi y Bielorrusia son algunos ejemplos² de países que han incorporado el derecho a la alimentación en su constitución. Algunos de ellos, como por ejemplo Brasil, han progresado aún más al adoptar también legislación específica sobre el derecho a la alimentación. Procesos similares están teniendo lugar en numerosos países que están desarrollando leyes sobre este derecho, como por ejemplo India, o que están por incorporar el mismo en la constitución, como es el caso en Nepal.

Otra tendencia que se puede observar últimamente en todos los continentes es el creciente activismo judicial en materia del derecho a la alimentación. Se puede afirmar que la Constitución de Sudáfrica constituye el ejemplo más progresivo de una garantía constitucional del derecho a la alimentación, mientras que la experiencia de Brasil con respecto a la adopción de leyes sobre el mismo puede sin duda servir de fuente de inspiración para otros países. Por otro lado, las intervenciones realizadas a lo largo de los últimos diez años por la Corte Suprema india³ en el denominado “*caso sobre el derecho a la alimentación*” destacan como un modelo en torno a la forma de garantizar la justiciabilidad a través de las cortes.

Desde 2001, la Corte Suprema india, en el contexto del más amplio ejercicio decisorio sobre el derecho a la alimentación que haya tenido lugar en el mundo, emitió más de un centenar de órdenes judiciales en relación con ese derecho. En dichas órdenes,⁴ ha determinado la provisión de almuerzos escolares para 120 millones de niños y niñas y el establecimiento de servicios de nutrición infantil para 160 millones de menores de seis años. Asimismo, ha fijado derechos por maternidad y pensiones para viudas, personas mayores y con discapacidad, establecido otros programas de asistencia social en el ámbito del derecho a la alimentación, e intentado mejorar la rendición de cuentas del Sistema de Distribución Pública, el cual provee cereales subsidiados a 600 millones de personas en India. También

¹ BIRAJ PATNAIK es el asesor principal de la Oficina de Comisionados de la Corte Suprema en materia del derecho a la alimentación en India. Ha estado vinculado a la Campaña por el Derecho a la Alimentación desde sus orígenes. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

² Para una exposición más detallada sobre las experiencias de diferentes países, ver: FAO, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* (2009).

³ *PUCL vs. Union of India and Others* (Civil Writ Petition 196/ 2001), www.righttofoodindia.org.

⁴ *Legal Action on the Right to Food: A Tool for Action*, www.righttofoodindia.org.

ha intervenido recientemente para crear miles de viviendas para personas sin hogar de zonas urbanas en todo el país. Al adoptar estas decisiones, la Corte Suprema ha creado una garantía legal, justiciable en los tribunales, para el derecho a la alimentación.

Si bien el caso de India es único por diversos motivos, no es de ninguna manera un caso aislado con respecto a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), o del derecho a la alimentación en particular. Algunas intervenciones de las cortes de Sudáfrica,⁵ Argentina y Colombia⁶ constituyen también claros ejemplos de activismo judicial en el ámbito de los DESC. Asimismo, cabe destacar que la Corte Suprema de Nepal⁷ dictó recientemente una sentencia defendiendo el derecho a la alimentación.

Al examinar las sentencias judiciales en materia del derecho a la alimentación adoptadas por varias cortes, se pueden observar dos diferentes tendencias. Si bien un gran número de sentencias dependen de instrumentos y convenciones internacionales sobre el derecho a la alimentación, muchas otras cortes se basan principalmente en sus propias disposiciones constitucionales para juzgar cuestiones relativas a este derecho, como sucede por ejemplo en India y Sudáfrica. El caso de Nepal, por otro lado, ilustra cómo se pueden utilizar simultáneamente disposiciones constitucionales y órdenes provisionales existentes, y referencias al derecho internacional, para hacer cumplir el derecho a la alimentación.

Una tendencia que va en aumento es la intervención de órganos cuasi-judiciales para supervisar y garantizar la justiciabilidad del derecho a la alimentación. Cabe mencionar la Oficina de Comisionados de la Corte Suprema india, creada específicamente para monitorear el derecho a la alimentación; las comisiones de derechos humanos establecidas a nivel nacional o provincial en varios países de todos los diferentes continentes; y decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸

Es una trágica ironía que el panorama institucional de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se encuentra en su mejor momento, en tiempos en los que el hambre está asolando como nunca antes al mundo.

El primer recuadro incluido a continuación describe los diferentes procedimientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité o CESCR por su sigla en inglés) y cómo la sociedad civil puede participar en los mismos para denunciar problemas relacionados con los DESC, mediante la presentación de documentos e información. En numerosas ocasiones, las recomendaciones formuladas por el Comité a los Estados pueden servir para fortalecer las estrategias de defensa de la sociedad civil. Los tres siguientes recuadros exponen detalladamente los pasos tomados por Brasil, Colombia e India en el ámbito de la implementación de decisiones judiciales sobre derechos económicos, sociales y culturales.

5 *Government of South Africa vs. Grootboom*, CCT38/00, sentencia del 21 de septiembre de 2000.

6 Ver recuadro 4c, *La respuesta de la Corte Constitucional de Colombia al desafío de la rendición de cuentas: El caso de la población desplazada*, por César Rodríguez y Diana Rodríguez.

7 Sentencia de abril de 2011 en un caso presentado por Pro Public, un grupo de interés público. Para más información, ver recuadro 11c, *La decisión de la Corte Suprema de Nepal sobre el Derecho a la Alimentación*, por Basant Adhikari, y el siguiente artículo: http://www.fao.org/righttofood/news47_es.htm.

8 Ver recuadro 8c sobre Guatemala, por Martin Wolpold-Bosien y Susanna Daag.

4a Guía sobre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

EIBE RIEDEL¹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité o CESCR por su sigla en inglés), un órgano compuesto por 18 expertos independientes que celebra dos períodos de sesiones de tres semanas al año, tiene la función de examinar los informes periódicos que los Estados deben presentar cada cinco años sobre la implementación y la realización de los derechos y las libertades reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto). Tras recibir los informes, un grupo de trabajo anterior al período de sesiones, compuesto por un miembro del CESCR de cada uno de los cinco grupos regionales, elabora una lista de preguntas adicionales que son remitidas a los Estados Partes, los cuales disponen de un plazo de normalmente seis meses para responder. A continuación se fija un diálogo de nueve horas de duración con el Estado Parte en una sesión pública del CESCR.

La sociedad civil puede participar en cada una de las tres fases del proceso de presentación de informes – la revisión previa al período de sesiones, la revisión formal y el diálogo. Todos los documentos presentados por la sociedad civil forman parte de la información que está a disposición de los miembros del Comité, junto a los informes y la información proporcionada por otros órganos y agencias especializadas de las Naciones Unidas.

La fase de diálogo es precedida por una sesión dedicada a las organizaciones de la sociedad civil el primer día de cada período de sesiones. En la misma, son especialmente animadas a presentar información sobre eventos recientes que acontecieron en los países que están siendo examinados. El diálogo entre el Comité y el Estado normalmente consiste de un intercambio constructivo cuyo objetivo es asistir al Estado para que pueda cumplir con sus obligaciones de derechos humanos en virtud del Pacto. Las recomendaciones, denominadas *observaciones finales*, reflejan el espíritu constructivo de este proceso. El CESCR sólo adopta un enfoque centrado en las violaciones (*violations approach*), empleando un lenguaje más contundente en sus recomendaciones, en casos de violaciones graves, masivas y reiteradas.

Los denominados “informes paralelos” presentados por la sociedad civil son de particular valor e importancia si contienen un análisis integral de la situación de los DESC en el país en cuestión. En términos generales, la elaboración de un informe integral sólo suele ser

¹ El PROFESOR EIBE RIEDEL es miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde 1997. Es también el presidente suizo de Derechos Humanos de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra, y ocupó la cátedra de Derecho Público Alemán y Comparativo, Derecho Internacional y Derecho Europeo en la Universidad de Mannheim, Alemania, hasta 2008. Recientemente, ha sido nombrado juez de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

posible gracias al trabajo colectivo de una coalición de comprometidas organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil a nivel nacional. El proceso de cooperación llevado a cabo para recopilar informes de este tipo también puede traer beneficios adicionales, incluyendo una mejor coordinación en el seguimiento de las *observaciones finales* del CDESCR a nivel nacional.

El CDESCR también elabora documentos denominados “*observaciones generales*”, en los que expone su visión de cómo deben ser interpretadas las disposiciones del Pacto, basándose en su experiencia. Hasta el momento, el CDESCR ha adoptado 21 *observaciones generales* sobre temas como el derecho a la alimentación, la educación, la salud, el agua y el trabajo, derechos de propiedad intelectual, la seguridad social, la igualdad y la no-discriminación, y la participación en la vida cultural, así como también sobre temas de alcance general como los efectos de las sanciones económicas sobre los DESC o el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos. A menudo, ONG y organizaciones de la sociedad civil son consultadas durante el proceso de elaboración de las *observaciones generales*. Cabe destacar que estos documentos, al igual que las *observaciones finales*, no son legalmente vinculantes, sino recomendaciones. Sin embargo, los Estados Partes normalmente los toman muy en serio.

El nuevo Protocolo Facultativo del PIDESC, que entrará en vigor tras ser ratificado por diez Estados (en el momento de redacción de este artículo, 35 Estados lo han firmado, pero sólo 3 han ratificado), establecerá un mecanismo de carácter cuasi-judicial que permitirá al Comité recibir y considerar peticiones individuales sobre casos concretos de presuntas violaciones de derechos reconocidos en el Pacto. Si bien el Comité sólo podrá expresar sus opiniones (de carácter no vinculante) tras examinar las peticiones, la atención mediática que atraerán los casos sin duda aumentará el conocimiento sobre los DESC a nivel nacional.

Indudablemente, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos también deberán desempeñar un papel crucial en el marco de este nuevo mecanismo, no sólo a nivel internacional, sino también especialmente a nivel nacional: es imprescindible que lleven a cabo actividades de concienciación y ejerzan presión sobre los Gobiernos para que cumplan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

4b La exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada en Brasil

JÔNIA RODRIGUES DE LIMA¹

Recientemente, Brasil ha dado importantes pasos hacia el reconocimiento, la implementación y la exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada. La Ley 11.947, adoptada en junio de 2009, establece que todos los estudiantes de escuelas estatales deben recibir un almuerzo compuesto por productos provenientes de la agricultura familiar, al cual se debe asignar un mínimo de un 30% del presupuesto alimentario de las escuelas. Además, en diciembre de 2009 se lanzó el III Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual incluye medidas estructurales así como también programas de acción orientados a mejorar la realización del derecho a la alimentación. El éxito más reciente fue la incorporación del mismo en el artículo 6 de la Constitución Federal en 2010, tras la promulgación de la enmienda 64. El año 2010 también fue testigo de la publicación del primer informe de seguimiento sobre la realización del derecho a la alimentación en Brasil, elaborado mediante un proceso participativo llevado a cabo por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* – CONSEA). La metodología empleada en dicho informe podría servir de ejemplo para otros países.²

Si bien la ley no puede garantizar por sí sola la realización universal del derecho a la alimentación, la consolidación del marco legal en torno al mismo sin duda robustece su exigibilidad, así como también la implementación de políticas públicas favorables a su realización. En Brasil, no obstante, una parte considerable del sistema judicial tiene vínculos con los grupos políticos y económicos dominantes, y demuestra a menudo una flagrante falta de independencia. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la ausencia de progreso en los esfuerzos por dejar libres tierras para una reforma agraria, y por demarcar y sancionar tierras que pertenecen a comunidades indígenas y *quilombolas*.³ El progreso en esta área generalmente se ve limitado a medidas de corto plazo y es obstaculizado por acciones políticas que buscan detener este proceso. El análisis de numerosos casos revela fuertes indicios de parcialidad en favor de grandes propietarios de tierras por parte de los jueces responsables.

Asimismo, la creciente tendencia a criminalizar a los defensores y defensoras de derechos humanos y los movimientos sociales constituye un formidable obstáculo para la protección de los derechos humanos, destacado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación durante su visita a Brasil en 2009.⁴ Este tipo de discriminación

1 JÔNIA RODRIGUES DE LIMA es colaboradora de FIAN Brasil. Este artículo fue redactado originalmente en portugués.

2 CONSEA, *A segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada – indicadores e monitoramento, da constituição de 1988 aos dias atuais*, Brasília: CONSEA (2010). El informe completo está disponible en portugués en el CD adjunto.

3 Descendientes de esclavas y esclavos africanos.

4 *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, Mission to Brazil*, presentado al Consejo de Derechos Humanos en la 13ª sesión (2010), p. 10. Disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add6_country-mission-brazil_en.pdf.

se hace evidente por la falta de imparcialidad con la que los medios de comunicación brasileños informan sobre los movimientos que se dedican a denunciar la concentración estructural de riqueza en términos económicos y sociales, y por la incapacidad del Estado de abordar los conflictos sociales. Los movimientos son a menudo caracterizados y calificados como criminales, lo cual perjudica sus demandas por una mayor rendición de cuentas. Esta tendencia se ha intensificado hasta tal punto que ha habido detenciones ilegales, desalojos forzosos y asesinatos.

Las violaciones de derechos humanos y el incumplimiento de las leyes son aún más marcados en el caso de las comunidades indígenas y quilombolas. A pesar de los recientes avances legislativos, estas comunidades son víctimas de una cultura elitista que les niega sus derechos a las tierras y territorios tradicionales, aunque las mismas son una condición esencial para la realización de su derecho a la alimentación. La posesión de estas tierras y territorios normalmente no es reconocida, lo cual a menudo desemboca en violencia y afecta la integridad física de estas comunidades. Además, los movimientos impulsados por las mismas para recuperar sus territorios son criminalizados cada vez con mayor frecuencia, y el lento proceso de titulación de tierras indígenas exacerba los conflictos entre los grandes latifundistas y las poblaciones que las reclaman. En consecuencia, numerosas familias son afectadas por una inseguridad alimentaria severa y acaban dependiendo de la distribución de alimentos – una situación que está muy lejos de contribuir a la realización del derecho a una alimentación adecuada.

4c La respuesta de la Corte Constitucional de Colombia al desafío de la rendición de cuentas: El caso de la población desplazada

CÉSAR RODRÍGUEZ Y DIANA RODRÍGUEZ¹

En enero de 2004, la Corte Constitucional de Colombia tomó la decisión más ambiciosa de sus dos décadas de existencia: la sentencia T-025/04. En la misma, declaró la situación de los desplazados internos (IDPs por su sigla en inglés) un “estado de cosas inconstitucional”

¹ CÉSAR RODRÍGUEZ es miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).

DIANA RODRÍGUEZ es investigadora asistente en el mismo centro y está realizando un doctorado en la Northwestern University.

Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

(ECI).² La Corte determinó que las casi cinco millones de personas que han sido desplazadas internamente como consecuencia del persistente conflicto armado en Colombia – que representan casi el 10% de la población total del país³ – son víctimas de violaciones múltiples, masivas y continuas de sus derechos, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada y el acceso a la tierra, debido a factores estructurales que el Gobierno no ha sabido resolver.

En vista de los innovadores elementos que introduce, la sentencia T-025 es sin duda una decisión excepcional en el ámbito del derecho constitucional y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tanto en el contexto colombiano como internacional. El presente recuadro, en consonancia con el tema del artículo, se centra en uno de estos novedosos elementos:⁴ la estrategia de tres niveles adoptada por la Corte y la sociedad civil para implementar la decisión.

A fin de garantizar el cumplimiento de sus órdenes, la Corte decidió retener su jurisdicción sobre el caso y establecer un proceso de medidas de vigilancia, las cuales incluyen audiencias públicas y la adopción de decisiones de seguimiento relativas a la implementación. Las 84 decisiones de seguimiento tomadas entre 2004 y 2010 evaluaban el nivel de cumplimiento con las órdenes de la Corte por parte del Gobierno, dictaban nuevas órdenes, y exigían a entidades gubernamentales presentar informes periódicos de progreso a la Corte. Asimismo, una serie de decisiones de seguimiento se centraron específicamente en los grupos más vulnerables dentro de la población desplazada, incluyendo a niños y niñas, mujeres, y personas de descendencia africana. Las 14 audiencias públicas contaron con la participación de IDPs, funcionarios del Gobierno, académicos, jueces y organizaciones internacionales, como por ejemplo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La implementación de la decisión T-025 también fue garantizada por la sociedad civil. La contribución más importante en esta área fue el establecimiento de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, una iniciativa de la sociedad civil. Creada como un foro permanente que reúne a representantes de organizaciones de IDPs, ONG, comunidades indígenas, grupos afrocolombianos y el mundo académico, la

2 En Colombia, todos los ciudadanos y ciudadanas pueden presentar una petición, o *tutela*, para reclamar ante cualquier juez del país la protección inmediata de sus derechos fundamentales, si los mismos están siendo violados y no es posible emplear eficazmente otro tipo de acción legal para impedir que persista la violación de derechos. Todas las decisiones de tutela son remitidas automáticamente a la Corte Constitucional, que puede revisar cualquier caso a discreción. Para más información sobre la acción de tutela, ver: R. Uprimny, "The Enforcement of Social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates" en R. Gargarella, P. Domingo y T. Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Ashgate (2007).

3 En la sentencia T-025, la Corte garantizó protección a todos los IDPs, del pasado, presente y futuro. En el momento del fallo, había alrededor de tres millones de IDPs, y su número ha aumentado desde entonces.

4 Para más información sobre el carácter innovador de la sentencia, ver: C. Rodríguez-Garavito y D. Rodríguez-Franco, *Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional Transformó el Desplazamiento Forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia (2010, capítulo 1). Este artículo está disponible en español en el CD adjunto.

Comisión de Seguimiento desempeñó un papel activo en la implementación de la decisión, en particular mediante dos encuestas nacionales de verificación que midieron la realización de los derechos de los IDPs a nivel nacional.⁵ El último componente de la estrategia de implementación consistió en la adopción de más de cien indicadores de resultado para medir el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada. Los indicadores fueron el resultado de un proceso de colaboración de dos años de duración entre la Corte Constitucional, el Gobierno y la Comisión de Seguimiento.⁶

Este proceso participativo continuo es el caso en América Latina más explícito y sistemático de una estrategia judicial y de la sociedad civil para garantizar la implementación de una decisión estructural.

5 Las dos encuestas nacionales de verificación están disponibles en: www.codhes.org. Sus principales resultados también son presentados en: C. Rodríguez-Garavito y D. Rodríguez-Franco (2010) *op. cit.* (capítulo 8).

6 Para un análisis detallado del proceso de elaboración de los indicadores de resultado, ver: C. Rodríguez-Garavito y D. Rodríguez-Franco, *ibid.* (capítulo 7).

4d La Campaña por el Derecho a la Alimentación en India

BIRAJ PATNAIK¹

A pesar del formidable progreso económico que convirtió al país en la segunda economía con crecimiento más rápido, India se queda rezagada en la mayoría de los indicadores de desarrollo humano. Casi la mitad de los niños y niñas (46%) sufren de desnutrición, un tercio de todos los bebés están por debajo del peso normal al nacer y dos tercios de las mujeres padecen anemia. En 2010, India ocupó el lugar 67 entre 84 países en el Índice Global del Hambre² y el lugar 119 entre 169 países en el Índice de Desarrollo Humano.³ Irónicamente, India cuenta con algunos de los programas de alimentación y empleo más amplios del mundo.

1 BIRAJ PATNAIK es el asesor principal de la Oficina de Comisionados de la Corte Suprema en el "caso sobre el derecho a la alimentación" en India. Los comisionados supervisan los programas alimentarios y de empleo del gobierno para informar a la Corte Suprema. El Sr. Patnaik ha estado vinculado a la Campaña por el Derecho a la Alimentación desde sus orígenes.

2 Índice Global del Hambre (2010), *El desafío del hambre: Énfasis en la crisis de la subnutrición infantil*, Deutsche Welthungerhilfe, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Concern Worldwide.

3 Índice de Desarrollo Humano (2010), *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La Campaña por el Derecho a la Alimentación (Campaña DA) en India se originó en el contexto del revolucionario caso de la Corte Suprema conocido popularmente como el “*caso sobre el derecho a la alimentación*.”⁴ Desde 2001, la Corte Suprema ha dictado más de cien sentencias en este caso, las cual han, entre otros, universalizado programas de alimentación en las escuelas y de cuidado infantil; creado las condiciones necesarias para la adopción del programa nacional de garantía del empleo rural; garantizado a cada hogar cien días de trabajo remunerados con salarios mínimos determinados a nivel central; creado derechos legales de seguridad social; y recientemente, contribuido al reconocimiento de una serie de derechos justiciables legalmente para las personas sin techo de zonas urbanas.

Este caso no es solamente único por ser el ordenamiento judicial continuo más largo del mundo en materia del derecho a la alimentación, sino también porque a través del mismo, la Corte Suprema ha perpetuado la supervisión de programas de alimentación y empleo, y creado un mecanismo de monitoreo independiente para supervisar la implementación de sus órdenes: la Oficina de Comisionados de la Corte Suprema.

La acción legal en el ámbito del derecho a la alimentación es respaldada por el activismo local realizado a través de la Campaña DA, una red informal de más de 2500 sindicatos, movimientos populares, organizaciones locales de la sociedad civil y activistas legales de todo el país. La Campaña DA moviliza a los ciudadanos y ciudadanas para que exijan y logren ejercer su derecho a la alimentación, especialmente en el contexto de órdenes de la Corte Suprema y leyes existentes sobre el empleo rural. Los miembros de la Campaña DA colaboran estrechamente con el equipo legal, los comisionados de la Corte Suprema y otras campañas, como por ejemplo la Campaña por el Derecho a la Información, la cual ejerce presión sobre el Gobierno a nivel local y nacional para que cumpla con sus obligaciones en materia del derecho a la alimentación. En los últimos años, la Campaña DA también ha realizado actividades en los ámbitos de la soberanía alimentaria, la producción agrícola y la reforma agraria.

En el transcurso del último año, la lucha por el derecho a la alimentación en India ha llegado a un momento crítico: se ha trasladado de las calles al Parlamento, el cual está a punto de adoptar la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (*National Food Security Act*). Si bien los activistas y defensores han acogido positivamente esta medida, aún quedan dudas sobre la capacidad de la Ley de lograr efectivamente la realización del derecho a la alimentación si

4 El caso del derecho a la alimentación, denominado oficialmente *PUCI v. Union of India and others* (Civil Writ Petition 196/2001), fue iniciado por la Unión Popular por las Libertades Civiles (People's Union for Civil Liberties), la cual solicitaba a la Corte Suprema asistencia específica para el Estado de Rajastán, en el noroeste de India, que estaba siendo asolado por una severa sequía en 2001. La Corte Suprema amplió la petición a fin de abarcar el país entero y, desde ese entonces, ha adoptado más de cien históricas órdenes que han universalizado la provisión de almuerzos escolares para 120 millones de niños y niñas, extendido servicios básicos para 160 millones de menores de seis años e intervenido en el Sistema de Distribución Pública y programas de asistencia social para garantizar, por ejemplo, asistencia materna y pensiones para personas mayores. El año pasado, la Corte amplió este litigio para cubrir la situación de las personas sin hogar de zonas urbanas, ordenando al gobierno (a nivel nacional y estatal) la creación de un albergue cada cien mil habitantes en todo el país.

sólo se limita a la dimensión de “realizar”, sin hacer énfasis en los aspectos de “proteger” y “respetar”.

La Campaña DA ha insistido en que todos los derechos creados por la Corte Suprema en el caso sobre el derecho a la alimentación deben ser reconocidos como derechos justiciables en la ley. De hecho, los miembros de la Campaña DA creen que el Gobierno debe ir más allá de los títulos jurídicos existentes y centrarse en establecer más programas para los grupos vulnerables. El Gobierno tiene la oportunidad de reformar todos los planes y programas existentes y así aumentar su eficacia. Asimismo, la Ley debe abordar el tema de la seguridad nutricional de manera más integral, incluyendo no sólo programas de suministro de alimentos, sino también el acceso a agua potable, servicios sanitarios y asistencia médica básica.

La Campaña DA y un considerable sector de la sociedad civil de India sostienen que los derechos son universales y que, por consiguiente, el derecho a la alimentación debe crear disposiciones universales que beneficien a todos los ciudadanos y ciudadanas al ser incluido en la ley. Aunque los beneficios específicos pueden ser diferenciados con el fin de proporcionar ayuda adicional a los integrantes de los sectores marginalizados de la sociedad, la universalidad debe ser la piedra angular de la legislación.

No es posible alcanzar la seguridad alimentaria sin abordar asuntos relativos a la producción. Por consiguiente, es necesario que la Ley incluya disposiciones orientadas a revitalizar la agricultura, apoyando al campesinado de pequeña escala y marginal, y la producción agroecológica. Asimismo, debe impedir que se quiten tierras a los campesinos y campesinas para transferirlas a la industria, propiedades inmobiliarias o para otros usos que no sean agrícolas. La Ley también debe proteger los intereses del campesinado local y desincentivar la adquisición de bienes agrícolas por parte de corporaciones. Es además preciso que proporcione una garantía estatal para la adquisición de los productos del campesinado a precios lucrativos. Las adquisiciones estatales deben cubrir mijos nutricionales locales para fomentar su producción, y una canasta de alimentos más diversa y nutritiva puede reemplazar a los alimentos básicos como el arroz y el trigo.

Numerosos programas han fracasado en el pasado debido a problemas en la implementación. En consecuencia, es imperativo que la legislación propuesta establezca mecanismos sólidos de justiciabilidad y un sistema de monitoreo en manos de instituciones independientes de aquellas a cargo de implementar los programas. La Ley debe alentar la divulgación proactiva de información, generar transparencia, garantizar la rendición de cuentas y penalizar el incumplimiento de los beneficios establecidos.

Sólo el tiempo dirá si la legislación propuesta en materia de seguridad alimentaria puede lograr todos estos objetivos y acercar a la India a un futuro en el que sus ciudadanos y ciudadanas puedan vivir libres de hambre.

LAS DIFICULTADES PARA ACCEDER A LA JUSTICIA AL REIVINDICAR EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

ANA MARÍA SUÁREZ FRANCO¹

En los últimos diez años, se ha logrado un gran progreso en el reconocimiento de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esto se puede constatar al analizar la literatura sobre el tema y el gran cuerpo de jurisprudencia sobre estos derechos que ha sido generado por las cortes nacionales de países en desarrollo.² En éstos, el sistema judicial está siendo utilizado por los movimientos sociales y las comunidades afectadas como un nuevo medio mediante el cual reclamar sus derechos cuando los órganos políticos de elección directa no logran resolver los problemas sociales.³ Si bien las decisiones que tratan el derecho a la alimentación de manera exclusiva han sido escasas

en comparación con otros derechos, como por ejemplo el de la salud, un gran número de complejas decisiones que abarcan diversos derechos relacionados con la vida digna también incluyen la protección del derecho a la alimentación.⁴

Estos avances, no obstante, no garantizan necesariamente que las comunidades o los individuos afectados por violaciones del derecho a la alimentación puedan finalmente obtener justicia. De hecho, miles de víctimas no logran conseguir que se prevengan dichas violaciones u obtener compensación cuando han sido establecidas. La experiencia⁵ ha demostrado que las personas

1 DR. ANA MARÍA SUÁREZ FRANCO es la representante permanente de FIAN en Ginebra, la coordinadora para Sudamérica de FIAN y antigua coordinadora del Programa de Justiciabilidad de FIAN. El presente artículo, redactado originalmente en inglés, se ha beneficiado de los valiosos aportes de Sandra Ratjen, asesora legal en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la Comisión Internacional de Juristas y miembro de FIAN.

2 Ver entre otros: F. Coomans, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen, Oxford: Intersentia (2006); M. Langford, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies*, Centre on Housing Rights & Evictions, Geneva (2003); International Commission of Jurists: "Les Tribunaux et L'Application des Droits Economiques, Sociaux et Culturels," *Série Droits de l'Homme et État*, No.2, Geneva (2008). A. M. Suárez Franco, "Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte" in *Studien zum europäischen und öffentlichen Recht*, Frankfurt: Ed. Eibe Riedel (2010).

3 R. Gargarella, P. Domingo, T. Roux, *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Ashgate (2006); M. J. Cepeda, "Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol 3, Special Issue, Washington D.C. (2004), pp. 529-699.

4 Para decisiones judiciales específicas sobre el derecho a la alimentación, ver: C. Golay, "The Right to Food and Access to Justice, Examples at the national, regional and international levels," *Right to Food Studies*, Rome: FAO (2009); para decisiones específicas en India, ver: Human Rights Law Network, *The Right to Food*, New Delhi, January 2008. Los siguientes son algunos ejemplos de decisiones amplias que también tienen un impacto sobre la realización del derecho a la alimentación: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, decisión del 31 de agosto de 2001, serie C No. 79, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=15; Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-025 de 2004 sobre la población desplazada*; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, decisión del 29 de marzo de 2006, serie C no. 146, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Axa Vs. Paraguay*, decisión del 6 de febrero de 2006, serie C No. 142, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5; Estado de Alagoas, Poder Judiciario, 28° vara cível da capital – infancia e juventude, Proc. N°. 4.830/07, 10 de septiembre de 2007, Dr. Fábio José Bittencourt Araújo; South African Supreme Court of Appeal (SCA) handed down judgment in the Mazibuko case, 25 March 2009; Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-267 de 2011*, entre otros.

5 Seminario organizado en Berlín por Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y Amnistía Internacional – Alemania, 20-21 de enero de

que viven en condiciones de pobreza y marginación son las más afectadas por la falta de acceso a la justicia por violaciones de sus DESC.

El presente artículo no pretende reavivar la discusión teórica sobre si se debe defender o rechazar la justiciabilidad de los DESC.⁶ Su objetivo es brindar una descripción general de los obstáculos prácticos a los que se enfrentan las personas marginadas al intentar buscar justicia, en su significado más amplio de una solución real, justa y equitativa a violaciones del derecho a una alimentación adecuada, mediante el uso de mecanismos cuasi-judiciales y judiciales.

La información incluida en el presente artículo se basa en el análisis de casos y experiencia de campo. El análisis se funda, entre otros, en información intercambiada con comunidades afectadas durante el proceso de documentación de casos y la elaboración de estrategias para los mismos, así como también en talleres y seminarios realizados con jueces, abogados y otros funcionarios judiciales, principalmente a nivel nacional.

Aunque los obstáculos pueden ser diversos y estar interrelacionados, la manera en que afectan la capacidad de las víctimas de obtener justicia real dependerá de la cultura legal nacional específica, el modo en el que interactúan los obstáculos, su intensidad o la influencia de otros factores externos sobre los mismos. El siguiente

análisis presenta una descripción general de diversos obstáculos relacionados con nivel específicos. Ésta es sólo una metodología para contribuir a comprender mejor dichos obstáculos y posibles maneras de superarlos. Sin embargo, es preciso tener presente que al tratar con un contexto social determinado, la mejor manera de encontrar posibles soluciones es analizar los obstáculos y desafíos caso por caso.

1) Obstáculos y desafíos a los que se enfrentan los titulares de derechos a nivel personal y doméstico

- Falta de concienciación por parte de los titulares de derechos
- Resignación sobre la situación de injusticia del *statu quo*
- Temor a represalias contra defensores y defensoras de derechos humanos
- Desconfianza en las instituciones a cargo de los mecanismos de recurso
- Incapacidad de reclamar derechos cuando se está luchando por sobrevivir
- Falta de accesibilidad económica y física a las autoridades competentes

Uno de los mayores obstáculos que deben superar las personas para reclamar sus derechos consiste en comprender su posición como titulares de derechos. Este obstáculo es especialmente patente en el caso del derecho a la alimentación: muchas personas no comprenden que las situaciones de hambre y desnutrición a las que se ven enfrentadas con gran frecuencia no derivan de su conducta o falta de acción, sino de estructuras sociopolíticas y económicas que resultan en la pérdida de su acceso a los recursos o su capacidad de alimentar a sus familias. Un cabeza de familia que no es capaz de alimentar a su familia puede inclinarse a pensar que el hambre es el resultado de malas decisiones o falta de acción por su parte, y no la consecuencia de factores estructurales.

2010, y una serie de seminarios organizados por FIAN Internacional entre 2007 y 2011 en Guatemala, Honduras, y Bolivia, y discusiones con clínicas jurídicas en Argentina, Colombia y México, en el marco del Proyecto IFSN financiado por la Comisión Europea.

6 Acerca de la discusión teórica, ver, entre otros: V. Abramovich, C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid (2002), p.15, 19; F. Coomans (Ed.), *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Oxford: Intersentia (2006); A. Eide, C. Krause; A. Rosas (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Boston, London: Dordrecht (2001); J. Hausermann, "The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights", in Ralph Beppard (Ed.); R. Uprimny, C. Rodriguez, M. García, *Justicia Para Todos*, Bogotá (2006); A. M. Suárez Franco, "Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte" in *Studien zum europäischen und öffentlichen Recht*, op. cit., p.57.

La falta de iniciativa de las personas de reclamar sus derechos también es causada por el hecho de que no perciben el *statu quo* como una situación de injusticia, y por la creencia cultural de que “así deben ser o siempre han sido las cosas”. Claramente, éste es el caso de las mujeres que han sufrido discriminación por parte de sus familias, comunidades o sociedades durante toda su vida, y que no son conscientes de que pueden exigir un cambio si este *statu quo* de violencia o discriminación les impide alimentarse a sí mismas con dignidad.

El desafío principal para superar estos obstáculos consiste en educar a los titulares de derechos para que logren tomar consciencia de sus derechos y de las opciones que tienen a su disposición para presentar quejas en casos de violaciones de los mismos. Una manera útil de conseguir este objetivo es mediante la implementación de metodologías educativas que sean cercanas a su realidad. A fin de generar capacidades de manera efectiva, es necesario establecer mecanismos participativos y creativos que motiven a las personas a emplear los conocimientos que poseen y adquirir otros nuevos saberes y aptitudes.⁷ Por ejemplo, preguntarles a las personas sobre los problemas que están experimentando en relación con la realización del derecho a la alimentación en el contexto específico de sus pueblos o comunidades, y usar sus propios ejemplos para ayudarles a entender las características del derecho y las obligaciones correlativas del Estado, así como también reflexionar sobre estrategias de defensa y abogacía para casos específicos, puede ser mucho más efectivo que mostrar una presentación de diapositivas de PowerPoint con

conceptos puramente teóricos y casos hipotéticos alejados de sus propias vidas.⁸

Otros obstáculos incluyen el temor a represalias contra los defensores y defensoras de derechos humanos por parte de las autoridades involucradas o terceros actores (por ejemplo, a través de criminalización), y la desconfianza en las instituciones o autoridades a cargo de los mecanismos de recurso. Éstos representan desafíos de mayor calibre, cuya solución dependerá, entre otros, de los actores involucrados y de la intensidad de las amenazas y experiencias a las que se enfrentan las personas afectadas. A fin de superar estos obstáculos, es necesario promover cambios estructurales para mejorar la protección de las víctimas y de los defensores y defensoras de derechos humanos que las apoyan, así como también el establecimiento de mecanismos de sanción respetuosos y efectivos para castigar a aquellos que causen la intimidación. El mero hecho de experimentar soluciones reales motivará a los titulares de derechos a confiar en la defensa institucional de sus derechos.

La incapacidad de las personas de reclamar sus derechos en el marco de las estructuras existentes también es un desafío. Una persona que padece hambre difícilmente tendrá la capacidad necesaria para pensar en una estrategia legal para defender sus derechos, cuando tiene que preocuparse por cómo sobrevivir en condiciones de escasez y proporcionar alimentos, vivienda o servicios básicos a su familia al día siguiente. La libertad material es una condición para que

7 P. Freire, *Pedagogia do Oprimido*, 13. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra (1983); Paulo Freire, *Educação e mudança*, 23. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra (1979); P. Freire, *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*, 7. ed., São Paulo: Paz e Terra (1998); N. A. N. Berbel, *Metodologia da Problematização no Ensino Superior e sua contribuição para o plano da praxis*, Semina: v.17, n. esp., pp.7-17 (1996).

8 Otro ejemplo es la experiencia de FIAN México: se pidió a mujeres de áreas marginalizadas que escribieran un diario compilando situaciones en sus hogares que percibían como injustas. Éstas fueron luego discutidas y analizadas en la comunidad, con el objetivo de que las mujeres pudieran comprender por qué esas prácticas tan violentas y discriminatorias no eran correctas, y averiguar cómo y mediante qué vías podrían actuar para exigir soluciones. Este tipo de actividades pueden ser usadas para desarrollar capacidades de monitoreo, las cuales pueden ser aplicadas luego al monitoreo de prácticas discriminatorias y violentas en las comunidades o a nivel nacional.

las personas puedan ser capaces de hacer uso de mecanismos de queja.⁹ Por consiguiente, la contribución de terceras personas que informen y apoyen a las víctimas en sus acciones legales puede contribuir a romper este círculo vicioso. Tales acciones deberían centrarse en aumentar las capacidades de las personas afectadas. En numerosos casos, esto ha sido logrado principalmente por organizaciones de la sociedad civil que no han realizado solamente actividades para apoyar a una familia, sino también ayudado a organizar luchas comunitarias y a crear sinergia para actuar colectivamente contra la situación de injusticia que les impide acceder a la alimentación y los recursos necesarios para ella.

Las personas más afectadas generalmente no poseen las aptitudes necesarias para leer y comprender información, en especial cuando se trata de textos con términos legales y de procedimiento de gran complejidad. Las circunstancias son particularmente desafiantes para las personas que viven en una situación de vulnerabilidad, que están marginadas y carecen de la capacidad para acceder a las autoridades, porque los procedimientos requeridos son demasiado complicados para ellas, o porque no tienen acceso a las tecnologías necesarias para acceder a los mecanismos procesales o servicios de asesoramiento. Asimismo, el idioma puede representar un obstáculo adicional. En estos casos, garantizar que se ofrezcan servicios sociales y de asistencia legal que tengan en cuenta las diferentes culturas puede contribuir a superar este obstáculo.

Además, el acceso económico y físico a los órganos judiciales puede ser muy difícil para las comunidades marginadas o desfavorecidas. Cuando algo tan básico como el transporte necesario para llegar a las instituciones legales, situadas a menudo muy lejos de donde viven las comunidades afectadas, cuesta más que los

recursos de los que depende una familia para sobrevivir, evidentemente no se puede esperar que las personas cambien sus prioridades de gasto. Por consiguiente, es necesario que como mínimo se establezcan autoridades a cargo de facilitar el proceso en zonas cercanas. Asimismo, la existencia de instituciones cuasi-judiciales o judiciales que sean geográficamente accesibles es imprescindible para garantizar el acceso a la justicia para todas las personas. Las instituciones nacionales de derechos humanos – cuando poseen la independencia necesaria y disponen de un mandato¹⁰ y capacidades adecuadas – así como también sociedades legales o instituciones de asistencia legal con oficinas locales, pueden contribuir considerablemente a superar este obstáculo.

Esta situación se ve agravada cuando los procedimientos judiciales o el acceso a un abogado implican un costo para las personas afectadas. En estos casos, se debería apoyar la provisión de mecanismos de acompañamiento y/o abogados gratuitos que se dediquen al litigio estratégico, tengan movilidad, y se puedan adaptar a las necesidades culturales de las víctimas. Estos mecanismos deberían ser respaldados especialmente por el Estado, agencias gubernamentales y no gubernamentales que apoyen la cooperación al desarrollo, la democratización y el Estado de derecho, y el mundo académico.

2) Obstáculos y desafíos que surgen a nivel organizacional y comunitario

- Dificultades en la toma de decisiones
- Quiebre de la unidad de la comunidades
- Relaciones difíciles entre abogados y representantes de las comunidades

⁹ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden (1985), p. 466; A. Sen, *Development as Freedom*, New York (1999).

¹⁰ Para poder convertirse en herramientas adecuadas para la promoción de los DESC, las instituciones nacionales de derechos humanos deben trabajar de acuerdo con los Principios de París de 1993, «con respecto al estatuto de las instituciones nacionales de defensa y de promoción de los derechos humanos», y tener un amplio mandato para la acción (ver sobre todo principios 2 y 3 a).

La lucha por la justicia puede resultar más fácil para una comunidad organizada que para una persona o una familia que actúa por su cuenta: se pueden cubrir los gastos y pagar a los abogados conjuntamente, y algunos miembros de una familia pueden cuidar de los niños y las personas mayores mientras que los representantes de la comunidad se ocupan de los aspectos procedimentales. Sin embargo, actuar colectivamente también plantea ciertos desafíos: dificultades en la toma de decisiones, quiebres en la unidad de la comunidad o relaciones difíciles entre los abogados y los representantes de las comunidades pueden llevar a una interrupción del proceso legal e impedir que se logren los objetivos deseados. En estos casos, incluso si se dispone de asistencia legal de buena calidad y asequible, el proceso puede ser suspendido antes de que se pueda conseguir una decisión judicial favorable. Por lo tanto, es esencial que las estrategias diseñadas para casos específicos no consideren únicamente la dimensión legal; las dimensiones organizacionales y educativas – incluyendo el fortalecimiento de la comunidad y la provisión de información sobre el desarrollo del proceso, los riesgos y el valor añadido de una eventual decisión judicial – son esenciales para evitar obstáculos organizacionales hasta que se implemente una decisión judicial. En numerosos casos, la presencia de mediadores que conozcan bien a las comunidades (antropólogos, trabajadores sociales) puede ser de gran ayuda.

Otro de los desafíos que existen hoy en día, en especial en casos relacionados con proyectos de desarrollo a gran escala que afectan a comunidades indígenas y amenazan con causar desalojos masivos de sus tierras, es mantener a las comunidades unidas durante los procesos de consulta previa. Aunque en los últimos años se han tomado algunas decisiones judiciales para detener proyectos en los cuales no se llevaron a

cabo procesos de consulta como es debido,¹¹ las compañías involucradas son conocidas por desarrollar estrategias para dividir y fragmentar a las comunidades afectadas, lo cual hace difícil que se pueda llevar el caso ante los tribunales. Además, las personas en esta situación a menudo deben tomar una difícil decisión entre aceptar la compensación o el trato ofrecido, por más inadecuado que sea, u ofrecer resistencia corriendo el riesgo de no obtener absolutamente nada al final de proceso. Este delicado acto de equilibrio puede complicar los esfuerzos por lograr unidad en la comunidad respecto a la decisión de iniciar un largo proceso legal. Para hacer frente a estas estrategias, es extremadamente útil promover procesos educativos y de información adecuados, así como también ofrecer apoyo (especialmente material) a las comunidades. Esta tarea podría ser llevada a cabo principalmente por instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades estatales que tratan con las comunidades afectadas, ONG que trabajen en áreas relevantes y agencias de cooperación al desarrollo.

3) Obstáculos y desafíos que surgen en relación con el marco legal, la estructura de la administración de justicia y las prácticas legales

- Falta de aplicación del imperio de la ley y la primacía de los derechos humanos

¹¹ Para consultas previas llevadas a cabo debidamente, ver: México, *La Parota Case*, sentencia del 19 de abril de 2011, Tribunal Unitario Agrario (TUA) District 41, en juicio agrario de nulidad 360/2010; Argentina, sentencia de 16 de febrero de 2011, Juzgado Civil N° 2 en lo Civil y Comercial de Cutral, juez Mario O. Tommasi, caso *Co. Argentina Petrolera Piedra Del Águila SA. vs Curuhuinca Victorino Y Otros S/ Acción De Amparo*; Colombia, Corte Constitucional, sentencias: T-428/1992 *Resguardo indígena de Cristiania (Jardín, Antioquia)*, caso *Troncal del Café*; SU-039/1997 *Pueblo indígena U'wa, caso Bloque Samoré*; T-652/1998 *Pueblo Indígena Embera Katio, Urrá*; C-169/2001, *Circunscripción electoral – Comunidades Negras*; C-891/2002 *Sobre consulta del Código de Minas*; SU-383 de 2003, *Consulta en el caso de fumigaciones*; T-880/2006, *Pueblo Indígena Motilón Bari, Proyecto de perforación exploratoria Álamo I ECOPEPETROL*; C-030/2008, *inconstitucionalidad de la ley forestal 1021/2006 Ley General Forestal*.

- Debilidad de las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos
- Incoherencia entre el marco legal nacional y los estándares internacionales de derechos humanos
- Carencia de recursos adecuados
- Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas adecuados para obligaciones extraterritoriales
- Cultura legal que estigmatiza o desatiende los derechos humanos
- Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos limitada a ciertas áreas geográficas o de competencia judicial

El acceso a la justicia para las víctimas de violaciones del derecho a una alimentación adecuada sólo puede tener verdadero sentido en el marco más amplio de un Estado de derecho en el que se respeta el imperio de la ley. Este marco debe garantizar, entre otros, que haya instituciones fuertes al servicio de la protección de los derechos humanos que aseguren la rendición de cuentas y luchan contra la impunidad. En ausencia de estas condiciones, el sistema judicial se puede convertir simplemente en otra promesa vacía que genera desconfianza y decepción.

Si bien el derecho a la alimentación ha sido incorporado en las constituciones de al menos 24 países,¹² y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) integrado en las constituciones de otros tantos,¹³ los marcos legales nacionales frecuentemente no están en línea con estas obligaciones adquiridas a

nivel internacional. En algunos casos, esta falta de coherencia legal se convierte en la causa estructural de violaciones sistemáticas de derechos humanos. De hecho, las autoridades estatales tienden a invocar el derecho interno para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos en el ámbito de los DESC, incluyendo el derecho a la alimentación. No obstante, tales argumentos contravienen el derecho internacional¹⁴ y el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a interponer recursos efectivos. Por su propia naturaleza, los derechos humanos sólo tienen razón de ser si pueden ser exigidos, especialmente mediante recursos judiciales.¹⁵ Asimismo, la falta de recursos adecuados puede constituir un obstáculo incluso cuando existen mecanismos de justiciabilidad. Aunque en los sistemas constitucionales actuales, o al menos en los sistemas regionales, se han establecido mecanismos que permiten a las víctimas presentar sus quejas ante órganos judiciales o cuasi-judiciales, todavía existen algunas situaciones en numerosos países y a nivel internacional en las que persiste la impunidad.

A modo de ejemplo, se puede mencionar el hecho de que el Protocolo Facultativo del PIDESC, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2008, aún no ha entrado en vigor. En el momento de redacción del presente artículo, sólo tres Estados lo habían ratificado.¹⁶ Se requieren diez ratificaciones para

12 Para una lista completa de países, ver: FAO, *Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación: Documentos Informativos y Estudios de Casos* (2006), o <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J0574S.HTM>. Las últimas inclusiones fueron en las constituciones de Ecuador, 2008; Bolivia, 2009; Brasil y Ghana, 2010, y en el momento de redacción del presente artículo, la incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución de México estaba en su última fase.

13 Ver A. M. Suárez Franco, "Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte" in *Studien zum europäischen und öffentlichen Recht*, op. cit., p.193.

14 Ver la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, especialmente el principio de buena fe, que establece que los tratados obligan a las partes y deben ser cumplidos por ellas de buena fe (art. 26), y la prohibición de invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (art. 27).

15 H. Kelsen, *General Theory of Norms*, Oxford (1991), p.136; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl, Vienna (1960), p.140; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, op. cit., p.467; R. Arango, *Der Begriff der Sozialen Grundrechte*, Baden-Baden (2000), p.27.

16 Ecuador, Mongolia y España. El 19 de mayo de 2011, el Parlamento Nacional de El Salvador aprobó la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC. En el momento de redacción de este artículo, el depósito de su instrumento de ratificación la Secretaría General de las Naciones Unidas estaba pendiente.

que los mecanismos estipulados por el Protocolo Facultativo se conviertan en una realidad para las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto, incluyendo el derecho a la alimentación.

Otros casos relevantes son las violaciones de las obligaciones extraterritoriales por parte de los Estados, entendidas como las obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados poseen más allá de sus fronteras¹⁷ y/u otras violaciones causadas por abusos cometidos por compañías transnacionales. Este tipo de violaciones aún queda impune frecuentemente debido a la falta de recursos adecuados. A fin de superar este obstáculo, no sólo se deben implementar mecanismos judiciales de quejas efectivos a nivel nacional, sino que es igualmente necesario desarrollar estándares internacionales que establezcan obligaciones vinculantes, así como también mecanismos de recurso efectivos y específicos que permitan a las víctimas reclamar sus derechos cuando son violados por actores de lugares más allá de las fronteras del Estado en el que viven.

Otro obstáculo que debemos considerar es la cultura legal más general,¹⁸ la cual en muchos

países tiende a situar el derecho procesal por encima de los derechos sustantivos. En este caso, incluso en una situación en la que se puede identificar claramente una violación y establecer la responsabilidad de las autoridades competentes, los órganos judiciales tienden a imponer obstáculos basados en normas procesales, como por ejemplo el uso de términos o formalidades. Un buen ejemplo de una medida para contrarrestar este tipo de cultura judicial es la cláusula incluida en el marco legal colombiano que obliga a los funcionarios judiciales a dar prioridad al derecho sustantivo sobre aspectos procesales.¹⁹ En conformidad con las normas pertinentes, en el sistema colombiano incluso un niño puede presentar un recurso constitucional simplemente mencionando la violación. En tal caso, el juez está obligado a identificar la ley aplicable, incluso si el demandante no incluyó una referencia explícita a las disposiciones constitucionales específicas.²⁰

Un obstáculo estructural adicional, que se puede observar en el contexto latinoamericano, es que la aplicación de la jurisprudencia progresiva se limita a la jurisdicción constitucional o a los tribunales superiores; es decir, los derechos humanos normalmente no son implementados por jueces de menor jerarquía o de jurisdicciones diferentes, ni penetran en el sistema hasta llegar a los jueces que trabajan en áreas remotas. Esta situación ha sido particularmente problemática en casos en América Central en los que comunidades campesinas han tomado posesión de tierras a fin de producir alimentos para alimentarse a sí mismas y sus familias – en la mayoría de los casos, tierras que no estaban siendo utilizadas por sus presuntos dueños o que habían sido prometidas a las comunidades por las autoridades en el marco de procesos de reforma

17 El término "obligaciones extraterritoriales" se refiere a la obligación vinculante que tienen los Estados de proteger, respetar y realizar los derechos humanos más allá de sus fronteras. Para más información, ver: M. Gibney, S. Skogly (eds.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Pennsylvania (2010); M. Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, Portland (2009).

18 Las opiniones legales en los contextos nacionales pueden estar severamente condicionadas por la doctrina y académicos tradicionales y conservadores, los cuales influyen significativamente la evolución de la interpretación de la ley. Las universidades son los "nidos" donde los juristas pueden ser enseñados a interpretar la ley de manera progresiva, en aras de la protección de los derechos humanos. Sin embargo, también pueden constituir un obstáculo en la evolución de la comprensión de la ley, ya que pueden transmitir a los abogados visiones centradas de manera extrema en cuestiones procesales y proteger los intereses de élites determinadas, mientras que importantes cuestiones relativas a la justicia y la dignidad humana son olvidadas o desatendidas.

19 Colombia, *Decreto 2591 de 1991*, art. 3, disponible en: http://www.cnr.org.co/interior_otros/pdf/decreto_2591_91.pdf

20 *Ibid.*, arts. 10 y 14.

agraria. En tales situaciones, con base al derecho a la alimentación, las comunidades no debían ser desalojadas, pero normalmente se las criminalizaba invocando simplemente el derecho criminal. A pesar de no haber sido implementada, una iniciativa adoptada por la Corta Suprema de Honduras constituye un buen ejemplo de cómo resolver este problema: requería que se dieran indicaciones a los jueces sobre cómo aplicar el derecho de los derechos humanos en el contexto de conflictos por la tierra. Establecer mejores canales de comunicación para la difusión de jurisprudencia progresiva no es sólo necesario a nivel internacional, sino también dentro de los sistemas judiciales nacionales. Además, la adopción de decisiones judiciales de protección, las cuales desempeñan un papel decisivo para promover la protección de los DESC, también deberían ser divulgadas a nivel nacional e internacional a fin de estimular tales desarrollos.²¹

4) Funcionarios judiciales y abogados como individuos

- Falta de conocimientos
- Falta de interés por cambiar las desigualdades sociales o patrones de injusticia
- Falta de imparcialidad por parte de los funcionarios judiciales
- Falta de disponibilidad de material legal adecuado
- Falta de tiempo

Junto con la cultural legal general, que incluye la interpretación de la misma por parte de

académicos, la posición adoptada por abogados y jueces individuales respecto a la justiciabilidad también puede afectar negativamente el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación. Estas posiciones pueden estar influenciadas por una falta de conocimientos o interés por cambiar las desigualdades sociales o patrones de injusticia. En el caso particular de los jueces, se han ofrecido varias explicaciones, como por ejemplo la ausencia de casos presentados ante los tribunales que se basen en argumentos legales consecuentes y pruebas. Otro problema es la falta de imparcialidad del sistema judicial, que les impide proteger ciertos derechos debido a presiones políticas o posibles amenazas, incluyendo el riesgo de perder sus empleos, en especial cuando sus decisiones podrían afectar a determinados círculos de poder.

En América Latina, algunos jueces y abogados también sostienen que esta situación es causada por la carencia de material legal actualizado en sus lenguas maternas o por la falta de tiempo para analizar posibles maneras de aplicar nuevos desarrollos legales internacionales en sus casos. En este contexto, capacitar a jueces y abogados sobre cómo aplicar los estándares de derechos humanos en su trabajo puede ser una medida relevante. Cabe destacar que la experiencia ha demostrado que una unidad de capacitación no es suficiente para cambiar la cultural judicial y legal: éste es un proceso que requiere perseverancia y, si es posible, la participación de diversos actores, así como también la asignación de recursos (institucionales y económicos) adecuados para garantizar un seguimiento efectivo. Aportes de actores externos también pueden ser de gran ayuda, pero sólo cuando existe una voluntad de cambio. De lo contrario, si las personas a las que está dirigida la información no están suficientemente interesadas en combatir la injusticia, estos esfuerzos pueden acabar siendo una pérdida de recursos.

²¹ Ver, por ejemplo, la publicación *Right to Food Quarterly* de FIAN, disponible en <http://fian.org/resources/documents/categoria-3>, la cual siempre incluye un análisis de casos judiciales clave en el ámbito de los DESC. Además, herramientas como la Base de Datos de Jurisprudencia de la Red-DESC son de gran utilidad para divulgar decisiones judiciales emblemáticas en diferentes lenguajes que promueven la protección de los DESC. Ver: http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang_id=13441.

5) Implementación de decisiones judiciales

Incluso cuando existe una decisión judicial favorable, esto no garantiza que la situación de derechos humanos de las personas afectadas vaya a mejorar. Las dificultades a las que se enfrentan para lograr su implementación constituyen un enorme desafío. Si bien algunos tribunales han establecido planes para monitorear la implementación de las decisiones judiciales, como ha sido el caso en Sudáfrica y Colombia,²² la realidad ha demostrado que las vías cuasi-judiciales o judiciales no bastan por sí solas para alcanzar justicia real. La adopción de estrategias políticas y mediáticas, orientadas a ejercer presión sobre las autoridades competentes para exigir la implementación de decisiones judiciales de protección durante la totalidad del proceso cuasi-judicial o judicial, constituye un aspecto crucial del litigio estratégico. Tanto la presión nacional como internacional pueden ser una herramienta de utilidad para responsabilizar a las autoridades competentes ante las víctimas y obligarlas a cumplir con medidas de reparación adecuadas y aceptables, incluyendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

Observaciones finales

El análisis expuesto en el presente artículo, basado en información empírica y diálogos con diversos actores involucrados en las diferentes

fases del proceso para obtener justicia en casos de violaciones del derecho a una alimentación adecuada, demuestra la complejidad del tema.

Evidentemente, el proceso para acceder a la justicia abarca un amplio campo de trabajo, que va desde cuestiones estructurales como la aplicación del imperio de la ley y la consolidación de un Estado de derecho, hasta la percepción personal de los derechos y la justicia de los individuos y las comunidades afectadas. En todas las áreas surgen obstáculos, de naturalezas muy diversas. Por consiguiente, las soluciones a los mismos deben ser completas y coordinadas, y basarse en un enfoque interdisciplinario.

Una amplia gama de actores sociales y políticos tienen en sus manos la responsabilidad y capacidad de diseñar e implementar medidas que contribuyan de manera efectiva a encontrar una solución, especialmente en el ámbito del derecho a una alimentación adecuada. Aunque algunas organizaciones e individuos se están dedicando a buscar soluciones, aún queda muchísimo por hacer. Esta tarea requiere un análisis sincero, una comunicación interactiva, la disponibilidad de recursos humanos y económicos, y una coordinación adecuada, incluyendo el intercambio de experiencias entre diferentes países y actores. Además, deberíamos incluir en nuestros planes la meta de trabajar juntos para desarrollar las estrategias necesarias a nivel local, nacional, regional e internacional a fin de superar los numerosos obstáculos que impiden a las víctimas obtener justicia.

²² Ver, por ejemplo, el sistema de monitoreo de la sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional de Colombia, expuesto en C. Rodríguez-Garavito y D. Rodríguez-Franco, *Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional Transformó el Desplazamiento Forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia (2010).

EL DERECHO A LA NUTRICIÓN: ESTRATEGIAS PARA RESPONSABILIZAR A ORGANISMOS DONANTES MULTILATERALES Y BILATERALES¹

CLAUDIO SCHUFTAN Y URBAN JONSSON²

La mayoría de las agencias donantes de las Naciones Unidas y bilaterales no están aplicando un enfoque basado en los derechos humanos, a pesar de que así deberían hacerlo en concordancia con sus mandatos (en el caso de las agencias de las Naciones Unidas) y expectativas internacionales (en el caso de las agencias donantes bilaterales). De hecho, para alcanzar aquel objetivo, sus enfoques en la cooperación en materia de nutrición deberían ser modificados o reajustados de manera radical.

Aunque la ayuda de los donantes pueda ser voluntaria, hoy en día han aumentado las presiones sobre ellos para que observen los principios

de derechos humanos. Los donantes deberían rendir cuentas, por ejemplo, de sus procesos de asignación presupuestaria y de generación de capacidades de trabajo hacia la realización del derecho a la nutrición. A lo largo de la historia, la obligación de rendir cuentas de las agencias donantes ante los Gobiernos socios y los ciudadanos y ciudadanas de los países donantes ha sido, en el mejor de los casos, muy débil. Sin embargo, debido al cambio que se está produciendo en el paradigma del desarrollo, ahora es legítimo exigir que los donantes tengan una mayor responsabilidad en la realización del derecho a la nutrición.

El proceso de rendición de cuentas permite evaluar el desempeño de los titulares de obligaciones con base en los principios y estándares de derechos humanos, e informar a los donantes sobre los resultados de tal evaluación con el fin de orientarlos para que puedan modificar su conducta. La rendición de cuentas, como herramienta, también debe ofrecer la posibilidad de imponer sanciones de diferente tipo. No obstante, primero se debe procurar promover un diálogo constructivo. Si bien existen diferentes mecanismos de rendición de cuentas, lo más importante es que sean puestos a disposición de los propios titulares de derechos. Garantizar derechos exigibles implica reconocer que las personas movilizadas por las organizaciones de la sociedad civil deben ser empoderadas de manera que puedan reclamar sus derechos. Es necesario proporcionar información y capacitación sobre los procedimientos disponibles para presentar quejas y sobre las diferentes medidas que deben ser tomadas para verificar tales quejas y solicitar

1 En este artículo utilizamos el término 'derecho a la nutrición' en lugar de 'derecho a la alimentación' dado que creemos que refleja de manera más adecuada las diferentes causas de la desnutrición, las cuales combinan alimentación, asistencia y salud. Estos tres elementos son condiciones necesarias de una buena nutrición y deben ser realizados simultáneamente: en ausencia de cualquiera de ellos, no se puede conseguir una buena nutrición. La alimentación, la asistencia y la salud son derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (Urban Jonsson, "An approach to assess and analyze the health and nutrition situation of children in the perspective of the Convention on the Rights of the Child", *Int. J. of Children's Rights*, vol. 5 (1997) pp. 367-381).

2 CLAUDIO SCHUFTAN es uno de los miembros fundadores del Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP). Reconocido por su trabajo como consultor independiente en salud pública y sus numerosas publicaciones, Schuftan también es profesor asociado adjunto en el Departamento de Salud Internacional de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Tulane, en los Estados Unidos. URBAN JONSSON, antiguo director regional de la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en África Oriental y Meridional (ESARO por su sigla en inglés), es actualmente el director ejecutivo del grupo internacional de consultoría The Owls, que ofrece apoyo a agencias multilaterales y bilaterales, Gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) en materia de enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos. Los autores desean expresar su gratitud a George Kent por su valiosa crítica y contribución al borrador del presente artículo. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

rectificaciones. Los titulares de derechos deben conocer sus derechos y tener a su disposición mecanismos institucionales apropiados para poder exigir la realización de los mismos. Resumiendo, en ausencia de recursos efectivos, los derechos no pueden ser realizados plenamente.

Los asuntos clave en materia del derecho a la nutrición que deben ser evaluados en las agencias donantes están vinculados con todos los aspectos de sus estrategias, pero principalmente con los relacionados con la implementación del enfoque de derechos humanos. A fin de garantizar que los donantes apliquen prácticas basadas en los derechos humanos en sus programas de nutrición y en otros programas de cooperación al desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil principalmente, pero también los Gobiernos receptores, deben vigilar el cumplimiento de tales prácticas por parte de los donantes. Por lo tanto, es esencial evaluar siempre lo siguiente: el nivel de capacitación en materia de derechos humanos de su personal; la conformidad con los principios de derechos humanos de la ayuda proporcionada; el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) y otros documentos pertinentes; la manera en la que llevan a cabo estudios para evaluar el impacto de sus programas y proyectos sobre los derechos humanos; la inclusión de los grupos más vulnerables, incluyendo mujeres, en el proceso de consulta, en caso de que se lleve a cabo tal proceso; la disponibilidad de procedimientos de queja para los titulares de derechos que buscan resarcimiento, etc. El recuadro 6c contiene una lista detallada sobre las actividades y características de los proyectos de los donantes que deben ser evaluadas tanto a nivel de las oficinas generales como a nivel nacional.

El proceso de rendición de cuentas por las actividades de los donantes consiste de dos fases: *detección* (es decir, determinar si están violando el derecho a la nutrición), y *corrección* (es decir,

utilizar la información obtenida con el fin de lograr que los titulares de obligaciones modifiquen o corrijan su conducta).

La metodología de evaluación propuesta en el párrafo anterior (que es complementada por el recuadro 6c) es crucial en la fase de detección. En cuanto a la fase de corrección, es preciso hacer una aclaración: en efecto, el proceso de rendición de cuentas sólo puede dar resultados si los donantes están comprometidos genuinamente a cambiar su conducta. En otras palabras, que individuos externos a sus organismos les digan lo que tienen que hacer, o que les llamen la atención por no emplear el enfoque basado en los derechos humanos – cuando quizás nunca hayan oído hablar de él – puede no ser muy productivo si no se ha logrado aquel compromiso. Ciertamente, este trabajo amerita un esfuerzo educativo.

Para que sea posible elaborar un plan de acción a partir de la evaluación expuesta anteriormente, el marco basado en los derechos humanos requiere llevar a cabo los siguientes análisis:

- un *análisis causal* de las razones por las cuales los donantes han sido reacios a conducir los diversos procesos requeridos en un marco basado en los derechos humanos (que pueden ser evaluados con base a lo propuesto en el recuadro 6c),
- un *análisis de patrones* mediante el cual se identifiquen titulares de derechos y detentores de obligaciones específicos y luego se determinen las a menudo complejas relaciones existentes entre ellos, y
- un *análisis de carencias en su capacidad* mediante el cual se identifiquen los “vacíos” que cada donante debe superar para abordar cuestiones relegadas, de manera que acciones correctivas específicas puedan ser incluidas en sus planes de acción futuros.³

3 Ver Directrices del UNDAF Framework 2010, <http://www.undg.org/?P=232>.

Dado que el desafío que nos concierne en el presente artículo es lograr que las agencias multilaterales y bilaterales implementen el marco de derechos humanos, es esencial que todas las lecciones aprendidas durante el proceso de evaluación sean incorporadas en un plan de acción relevante y viable a nivel local. Tal plan deberá incluir las acciones a nivel global y nacional que sean consideradas necesarias para que los donantes respeten el marco de derechos humanos. Es crucial que la sociedad civil sea representada en este proceso. Los elementos de evaluación propuestos previamente son sin duda necesarios, pero no bastan para elaborar un plan de acción final basado en el marco de derechos humanos y adaptado adecuadamente a los contextos locales.

El plan de acción concreto consiste en movilizar a todos los actores pertinentes de la sociedad civil y del Gobierno para que confronten a las agencias donantes y exijan claramente los cambios necesarios en sus estrategias y planes. Sin duda, esto será en beneficio de todos los países receptores y, especialmente, de los grupos sociales marginalizados. En resumen, si los donantes no cumplen con los principios y estándares de derechos humanos en sus proyectos de nutrición, y no hay mecanismos de rendición de cuentas

para garantizar que los titulares de derechos obtengan aquello que les corresponde, los proyectos de los donantes continuarán sin abordar aspectos esenciales del derecho a la nutrición.

A modo de ejemplo, es pertinente presentar y evaluar críticamente dos proyectos internacionales actuales financiados por donantes:

- el Programa de Acción propuesto por el Banco Mundial para la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés – *Scaling Up Nutrition*) para el fomento de la nutrición, el cual sólo unas pocas agencias donantes han criticado, y muchas han apoyado (ver recuadro 6a);
- el enfoque que algunas agencias donantes están considerando adoptar con relación al uso de alimentos terapéuticos preparados (RUTF por su sigla en inglés) en casos que no son de desnutrición aguda o situaciones de asistencia alimentaria de emergencia (ver recuadro 6b).

En ambos casos, los donantes no desempeñaron su papel de derechos humanos de una manera responsable, tanto con respecto a los derechos de los niños como al derecho a la nutrición.

6a El Programa de Acción de la Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición: Una crítica

El Programa de Acción de la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés – *Scaling Up Nutrition*) para el fomento de la nutrición refleja la resolución 63.23 sobre la nutrición del lactante y del niño pequeño, adoptada en mayo de 2010 por la Asamblea Mundial de la Salud, y está basado en los principios rectores formulados por el Comité Permanente de Nutrición (SCN por su sigla en inglés) en Bruselas en 2009. La Iniciativa SUN pretende coordinar las

acciones de los diferentes actores en el ámbito de la nutrición.¹ Sin embargo, el documento abunda en retórica vacía, sin presentar ningún nuevo elemento para una estrategia dirigida al fomento de la nutrición, e ignora los conceptos básicos de un enfoque basado en los derechos en lo que respecta a las intervenciones en materia de nutrición. Por ejemplo, la iniciativa no toma en cuenta el hecho de que hay titulares de derechos y titulares de obligaciones involucrados en el proceso de desarrollo, y que el proceso para fomentar la nutrición sólo puede avanzar si éstos entablan un diálogo dialéctico y constructivo. A pesar de que la primera sección del documento declara que la Iniciativa SUN garantizará que “las políticas de nutrición se preocupen de los pobres, presten atención a las personas con necesidades nutricionales específicas (especialmente los niños menores de 2 años), se basen en los derechos, ofrezcan un apoyo integral (alimentación, salud, asistencia y protección social), sean participativas (al basarse en las comunidades locales, contar con la participación de sus instituciones e incluir los intereses de las mujeres y los niños) y no causen ningún daño” (p. 9), ninguno de estos aspectos es elaborado con mayor detalle en el resto del documento.

Las diferentes intervenciones requeridas para la implementación de la iniciativa son de carácter claramente descendente (“de arriba hacia abajo”) y no hay ninguna referencia a algo similar a un enfoque de Evaluación, Análisis y Acción. Un análisis causal basado en los derechos humanos revelaría que la disparidad en el estado nutricional de las personas está originada por procesos de explotación y desequilibrios de poder. Tal análisis es ignorado completamente en el documento de la Iniciativa SUN, el cual, en cambio, hace un llamamiento simplista por fomentar armonía y consenso entre los profesionales de la nutrición (p. 1), en lugar de procurar trabajar activamente con las comunidades locales.

La Iniciativa SUN da prioridad a las intervenciones técnicas sobre las intervenciones sociales, económicas y políticas. Su enfoque de monitoreo y evaluación sólo incluye indicadores relativos a la realización en sí, a los efectos y al impacto, excluyendo indicadores de proceso, los cuales son esenciales en el enfoque basado en los derechos humanos (p. 12). Además, ninguno de los Principios de París² es mencionado como base para los indicadores del monitoreo.

Asimismo, cabe mencionar que los cálculos de costos-beneficios propuestos por la Iniciativa SUN no son realistas. El Banco está invirtiendo 12 mil millones de dólares al año (p. 13), contando con un argumento científico extremadamente limitado para respaldar tales inversiones (p. 13).

Para concluir, el documento en cuestión no propone ninguna solución real y carece de elementos de rendición de cuentas. Además, dado que la Iniciativa SUN ya es un hecho consumado, tanto las actividades de detección como corrección representarán un gran desafío para todos nosotros – desde este momento. Finalmente, en vista del nivel de conocimientos, experiencia y recursos a disposición de los autores, es difícil no culparles por la tendencia ideológica reflejada en la Iniciativa SUN.

1 El documento puede ser descargado de la siguiente página web: <http://www.un-foodsecurity.org/node/768>.

2 Los Principios de París están disponibles (en inglés) en: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

6b Los alimentos terapéuticos preparados: Una advertencia¹

Los alimentos terapéuticos son productos alimenticios enriquecidos nutricionalmente que poseen altos niveles de energía y nutrientes. Los alimentos terapéuticos *preparados* (RUTF por su sigla en inglés) son un tipo específico dentro de esta categoría de alimentos que ha emergido en el mundo de la nutrición en los últimos años, y está disponible hoy en día casi siempre en forma de productos comerciales (por ejemplo, Plumpy'nut®). En efecto, los RUTF desempeñan un papel importante en el tratamiento de casos de desnutrición aguda severa y en situaciones de emergencia. Sin embargo, existen varios riesgos si son empleados de manera inadecuada, sobre todo en la prevención de la desnutrición. Debido al papel cada vez más importante de las compañías privadas, estos productos están siendo introducidos en el mercado abierto y promocionados agresivamente para el uso directo por parte de padres. La promoción de estos alimentos para el público general podría conllevar efectos nefastos. Por lo tanto, los productores deberán ser obligados a rendir cuentas por las consecuencias de tal desarrollo.

Los RUTF producidos comercialmente, los cuales son comprados y distribuidos por agencias bilaterales y de las Naciones Unidas, así como también por diversas ONG, pueden afectar la producción de alimentos locales y hábitos alimenticios sanos como la lactancia, que constituye la mejor protección contra la desnutrición para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 24 meses. Asimismo, las políticas y los programas relativos a los RUTF son de carácter puramente descendente (“de arriba hacia abajo”), ya que los destinatarios no son consultados, y están diseñados para ser favorables en términos de mercado. Esta línea de acción genera una dependencia crónica de productos costosos y normalmente importados, los cuales representan una opción absolutamente insostenible para la mayoría de las personas que viven en la pobreza. Éste es, por tanto, otro asunto pendiente en materia de rendición de cuentas.

Es poco realista, e incluso irresponsable, sugerir que alimentos terapéuticos preparados podrían ser suministrados a nivel mundial a los varios millones de niños y niñas que han sido identificados como víctimas de desnutrición leve o hambre crónica. En consecuencia, los actores globales y nacionales deben garantizar: i) que los RUTF sean empleados exclusivamente cuando sea apropiado para el tratamiento médico de la desnutrición aguda severa, en especial en la gestión de catástrofes; ii) que estos productos no sean utilizados como medidas preventivas en poblaciones estables; iii) que sean elaborados preferentemente a partir de alimentos producidos localmente y no sean importados; y iv) que se desarrollen, a través

¹ Las referencias empleadas en el presente artículos son las siguientes: *Statement on the use of Ready-to-Use-Therapeutic and Supplementary Foods* de los participantes del Foro Mundial de Lactancia Materna de Asociados de WABA, 17-19 de octubre de 2010, Penang, Malasia; “RUTF stuff: Can the children be saved with fortified peanut paste?” M. Latham et al, *World Nutrition*, volumen 2, número 2, febrero de 2011.

de un proceso de aceptación universal, un código de conducta o unas directrices sobre los estándares de calidad, la composición y el uso de los RUTF.

Asimismo, es vital destacar que el problema de la desnutrición no está relacionado exclusivamente con la alimentación. Alimentos, salud y asistencia son condiciones necesarias para una buena nutrición infantil. Por tanto, los líderes de países afectados por desnutrición deben abordar los determinantes sociales de la desnutrición infantil de manera más integral y centrarse en estrategias más racionales. Los Gobiernos deberán ser obligados a rendir cuentas por el fomento de un enfoque a la nutrición centrado en los individuos y en las comunidades, mediante el cual las capacidades de las personas pobres sean fortalecidas de manera que puedan desarrollarse. Ningún producto comercial debe ser promocionado o distribuido para la prevención de la desnutrición de niños y lactantes donde exista la posibilidad de amamantar y los productos alimenticios locales sean adecuados.

Estos dos casos son sólo meros ejemplos que ilustran cómo las buenas intenciones no bastan para poder alcanzar finalmente la realización del derecho a la nutrición. Demasiados donantes, por demasiados motivos, eluden (o ignoran deliberadamente) implementar el marco basado en los derechos humanos y lo que éste conlleva en 2011. Por

lo tanto, sus proyectos de ayuda extranjera corren el riesgo de abordar sólo de manera marginal los problemas de desnutrición en los países receptores con los que cooperan. Ya hemos presenciado décadas de ayuda extranjera en nutrición con exiguos resultados. Ha llegado la hora de exigir un cambio real a los donantes.

6c Lista para evaluar la rendición de cuentas de los donantes en relación con el derecho a la nutrición

A fin de evaluar la rendición de cuentas de los donantes en relación con el derecho a la nutrición, es preciso analizar los siguientes aspectos:

- ¿Han revisado las agencias donantes su enfoque a la cooperación al desarrollo con el fin de cumplir con los principios del marco basado en los derechos humanos? ¿Han recibido asistencia de expertos en materia de derechos humanos para lograr tal objetivo? ¿Ha recibido el personal capacitación sobre la implementación del marco basado en los derechos humanos?
- ¿Emplean de manera proactiva la Observación General N°12 sobre el derecho a la alimentación en su labor para el fomento de la nutrición? ¿Utilizan los principios de derechos humanos de manera explícita (no-discriminación, participación/inclusión, transparencia, rendición de cuentas, igualdad, imperio de la ley, empoderamiento)?
- ¿Recogen información sobre la nutrición desglosada por sexo, grupo socioeconómico y origen étnico?
- ¿Utilizan los términos ‘análisis de capacidad’, ‘titulares de derechos’ y ‘titulares de obligaciones’ en su vocabulario? ¿Identifican titulares de derechos y titulares de obligaciones en sus documentos y proyectos? ¿Distinguen entre incapacidad y falta de voluntad de los titulares de obligaciones para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos?
- ¿Dan prioridad a los recursos asignados para abordar las necesidades de los grupos excluidos y marginados de la población? ¿Apoyan activamente procesos de organización de estos grupos?
- ¿Luchan activamente contra la discriminación? ¿Dan seguimiento a denuncias de discriminación formuladas por los titulares de derechos? ¿Garantizan que haya disponibles medidas de reparación? ¿Colaboran en esta área con las comisiones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo?
- ¿Promueven el equilibrio de género y el empoderamiento de mujeres y niñas en sus proyectos para el fomento de la nutrición?
- Al monitorear y evaluar sus proyectos para el fomento de la nutrición, ¿se centran en la implementación de procesos y resultados en materia de derechos humanos basados en principios y estándares de derechos humanos? ¿Insisten en que representantes de los titulares de derechos estén involucrados en los procesos de monitoreo y evaluación?
- ¿Colaboran con organizaciones de la sociedad civil, académicos, sindicatos, miembros

del Parlamento, organizaciones de mujeres y jóvenes, y niños/as en asuntos relacionados con el derecho a la nutrición? ¿Involucran a agencias gubernamentales en las discusiones sobre el derecho a la nutrición?

- ¿Llevan a cabo talleres de capacitación sobre los derechos humanos/el derecho a la nutrición a nivel interno, para agencias socias, la sociedad civil u otros organismos?
- ¿Involucran a los medios de comunicación en su labor en materia del derecho a la nutrición?
- ¿Recibe el personal directivas claras sobre cómo implementar el enfoque basado en los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿cumplen con ellas?
- ¿Han levantado su voz estas agencias en relación con tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de asociación económica (AAE) que tienen un impacto claramente negativo en el derecho a la nutrición?
- ¿Expresan abiertamente sus objeciones a los proyectos del Banco Mundial para el fomento de la nutrición que no están basados en un enfoque de derechos humanos?
- ¿Consideran la nutrición como un determinante social de la salud? En caso afirmativo, ¿cómo la abordan desde una perspectiva de derechos humanos?
- ¿Están basados en un marco de derechos humanos los análisis de situación de las agencias de las Naciones Unidas?
- ¿Contribuyen con análisis nutricionales y propuestas basadas en el enfoque de derechos humanos al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por su sigla en inglés)?

LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

MARK GIBNEY Y ROLF KÜNNEMANN¹

El derecho humano a la alimentación, como todos los derechos humanos, es universal y por tanto válido para todas las personas en todos los países del mundo. Asimismo, establece obligaciones legales para los Estados, que deben respetar, proteger y realizar el acceso a una alimentación adecuada; en otras palabras, no deben interferir con el acceso de las personas a la alimentación (*obligación de respetar*), deben impedir que terceros interfieran en dicho acceso (*obligación de proteger*), y deben garantizar que aquellos que no pueden acceder a la alimentación puedan hacerlo con la mayor celeridad posible (*obligación de realizar*).

A fin de lograr la realización del derecho a la alimentación en el mundo actual, es imprescindible que tanto los Estados extranjeros como las organizaciones intergubernamentales (OIG) rindan cuentas ante las víctimas de violaciones de ese derecho. Para ello debe quedar claro que los Estados extranjeros poseen efectivamente obligaciones en materia de derechos humanos, denominadas *obligaciones extraterritoriales* (OET), respecto a personas que viven fuera de sus territorios. En el futuro, estas obligaciones deben constituir una parte esencial de un régimen alimentario internacional basado en los derechos. Desafortunadamente, los Estados aún intentan

limitar sus obligaciones en virtud del derecho internacional de derechos humanos a las personas que viven en sus propios territorios.

Las OET representan un cambio radical para todos los que nos dedicamos a defender y promover el derecho a la alimentación. Difícilmente otro derecho humano esté relacionado más estrechamente con las OET que el derecho a la alimentación, dado que el acceso a una alimentación adecuada se ve afectado por un gran número de actividades transfronterizas, incluyendo la especulación internacional, los sistemas de inversión y comercio, los conflictos por los recursos, el acaparamiento de tierras y las actividades que contribuyen al cambio climático. Además, la asistencia internacional al desarrollo tiene un impacto directo en la viabilidad y eficacia de los sistemas de ingresos sociales y los modelos agrícolas orientados al campesinado a nivel nacional. A fin de poder llevar a cabo exitosamente esfuerzos para asegurar la rendición de cuentas por violaciones de derechos en el futuro, es imprescindible lograr una comprensión clara de las OET en estos ámbitos políticos.

Varias décadas de políticas económicas y de desarrollo mal concebidas (como por ejemplo la imposición de programas de ajuste estructural, la orientación hacia las exportaciones en detrimento de la producción local de alimentos, la liberalización de los mercados y la especulación de ciertos actores, etc.) han resultado en recurrentes crisis alimentarias. El acaparamiento de tierras es la consecuencia más reciente y nefasta de estas políticas, así como también de la falta de regulación del sistema financiero. Hoy más que nunca, la posesión y utilización de las tierras agrícolas se ve amenazada por la ejecución

¹ MARK GIBNEY es catedrático distinguido de Belk en la Universidad de Carolina del Norte-Asheville. Algunas de sus publicaciones recientes incluyen M. Gibney y S. Skogly (eds.), *Universal Rights and Extraterritorial Obligations*, University of Pennsylvania Press (2010), y Carey, Gibney y Poe, *The Politics of Human Rights: The Quest for Dignity*, Cambridge (2010).

ROLF KÜNNEMANN es el director de derechos humanos del Secretariado de FIAN Internacional en Heidelberg y proporciona asistencia de secretaría al Grupo de Dirección del *ETO Consortium*. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

de colosales proyectos, operados en la mayoría de los casos por empresas transnacionales, principalmente agroindustriales, pero a veces también por Estados extranjeros. La mayor parte de estos proyectos implican acciones y omisiones que vulneran las OET en materia del derecho a la alimentación y, por lo tanto, violan el derecho a la alimentación de manera transfronteriza. ¿Quién es responsable? ¿Cómo pueden las OET contribuir a mejorar la rendición de cuentas de empresas transnacionales, de OIG como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y de Estados individuales que operan en el extranjero?

En primer lugar, es preciso aclarar que todos los Estados deben respetar los derechos humanos más allá de sus fronteras – y hacer todo lo que esté en sus manos para protegerlos y realizarlos – sin interferir indebidamente con la soberanía de Estados extranjeros. Asimismo, los Estados de origen de las empresas transnacionales poseen una obligación de proteger los derechos humanos, lo cual implica que deben regular a dichas empresas cuando operan en el extranjero. Esta obligación de los Estados se extiende incluso en el marco de su participación en la negociación e implementación de acuerdos de inversión y/o comerciales, así como también en las actividades realizadas por ellos como miembros de OIG. De esta manera, se pueden transferir las obligaciones principales de derechos humanos establecidas en los tratados (que se basan en los Estados) a las actividades de dichas instituciones, las cuales ya no pueden seguir proclamando que no tienen obligaciones en materia de derechos humanos.

La adopción de esta perspectiva nos permite identificar políticas y acciones estatales que violan el derecho a la alimentación de manera transfronteriza, lo cual puede facilitar el acceso a diversos mecanismos de rendición de cuentas para poner fin a estas violaciones y eventualmente obtener reparaciones. Las OIG poseen

obligaciones en materia del derecho a la alimentación, las cuales derivan de las obligaciones de los Estados miembros y, especialmente, de sus OET. Dado que la mayoría de los Estados miembros están obligados legalmente a cumplir con estas obligaciones, deben ejercer debida diligencia para garantizar que no se permita ninguna acción por parte de una OIG que eventualmente constituya una violación de alguna OET por parte de un Estado. Esto implica una obligación correspondiente por parte de la OIG.

Naturalmente, no se puede esperar que la rendición de cuentas por vulneraciones de OET sea mayor que en el ámbito de violaciones de obligaciones de derechos humanos a nivel doméstico. El hecho de que los mecanismos actuales de rendición de cuentas en materia de derechos humanos (informes paralelos, quejas, procedimientos especiales) *podrían* ser usados, no significa que vayan a ser utilizados realmente a no ser que exista la voluntad política necesaria para ello.

Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas no están siendo utilizados suficientemente para denunciar violaciones de OET. Sin embargo, la aplicación de las OET en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, el cual se centra en los Estados, permite a los defensores y defensoras de derechos humanos denunciar abusos y violaciones en materia del derecho a la alimentación cometidas por actores extranjeros e instituciones intergubernamentales bajo el derecho actual de tratados de derechos humanos.

Las OET también requieren mecanismos de rendición de cuentas en los sistemas legales domésticos. Los Estados de origen de las empresas transnacionales deberían permitir el acceso a recursos legales cuando las mismas cometen abusos de derechos humanos en el extranjero. En última instancia, un Tribunal Internacional de Derechos Humanos podría ser necesario para responsabilizar no sólo a los Estados, sino también a las OIG de las que son miembros.

Es de primordial importancia realizar esfuerzos para aclarar e implementar las OET. En primer lugar, es necesario tratar y rectificar algunas ideas erróneas sobre los derechos humanos: un enfoque estrictamente territorial puede conducir fácilmente a resultados antitéticos a los derechos humanos. A modo de ejemplo, cabe mencionar el sonado caso de las entregas extraordinarias, en las que presuntos terroristas fueron secuestrados o retenidos en un país para ser luego llevados forzosamente a otro, donde fueron torturados o víctimas de circunstancias peores. Tales prácticas han sido llevadas a cabo bajo la dirección y el control de los Estados Unidos, que parecen operar con la convicción de que no poseen ningún tipo de responsabilidad por estas atrocidades argumentando que son cometidas por agentes extranjeros y en suelo extranjero.²

Otra idea errónea que debe ser rectificada concierne específicamente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto). Como se podrá observar a continuación, se ha convertido en una práctica bastante común interpretar el PIDESC de manera territorial, limitando así las obligaciones de los Estado Partes sólo a aquellas personas que viven en su territorio. Sin embargo, tal visión ignora el hecho de que el PIDESC hace hincapié explícitamente en la obligación de realizar los derechos reconocidos en el mismo mediante la asistencia y cooperación internacional, un elemento que, como ha concluido Sigrun Skogly en su influyente estudio sobre la elaboración del PIDESC, pretendía superar las limitaciones territoriales.³

2 D. Marty, *Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states*, second report, Parliamentary Assembly, Council of Europe (11 de junio de 2007).

3 S. Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Antwerp: Intersentia (2006). Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha adoptado recientemente una declaración sobre las obligaciones de los Estados Parte en relación con el sector empresarial, el cual también hace referencia a las OET. Esta declaración está disponible en el CD adjunto.

En síntesis, a pesar de las reiteradas referencias en el derecho internacional de derechos humanos al hecho de que “todos” poseen derechos humanos y de que “nadie” debe ser negado tales derechos, el enfoque predominante ha consistido en delimitar las obligaciones de los Estados en función de sus territorios. No obstante, un creciente número de académicos y profesionales del ámbito de los derechos humanos ha comenzado a cuestionar esta premisa, argumentando que aunque la obligación principal de proteger y realizar los derechos humanos reside en el Estado, esto no significa que otros países no puedan tener también ciertas obligaciones de derechos humanos en el Estado en cuestión.

A fin de superar estas arbitrarias limitaciones en la implementación de los derechos humanos, es necesario abordar dos cuestiones relevantes: la responsabilidad del Estado y las vías efectivas de rendición de cuentas.

La responsabilidad del Estado

En el derecho internacional, un Estado es responsable por las acciones y omisiones ilícitas o ilegales que realiza.⁴ En el derecho internacional de derechos humanos, las acciones constituyen violaciones de la obligación de respetar, mientras que las omisiones constituyen violaciones de las obligaciones de realizar o proteger, las cuales requieren que el Estado intervenga, regule, supervise, investigue o remedie. En su reciente fallo en el caso *Bosnia vs. Serbia*, la Corte Internacional de Justicia aplicó este análisis y concluyó que Serbia no había violado sus obligaciones extraterritoriales de respetar los derechos humanos.⁵ Al tomar esta decisión, la Corte falló que,

4 J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge: Cambridge University Press (2002).

5 Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), fallo del 26 de febrero de 2007.

a pesar de los vínculos extraordinariamente estrechos entre Serbia y los serbios de Bosnia, las acciones de estos últimos no podían ser atribuidas al Estado serbio porque no estaban actuando como sus agentes, ni estaban operando bajo su dirección o control. Si bien la Corte no aceptó en su sentencia que la obligación de Serbia de respetar los derechos humanos hubiera sido activada en la situación en cuestión, falló que la obligación extraterritorial de proteger sí era vigente, argumentando que Serbia no había adoptado las medidas necesarias para prevenir el genocidio en Bosnia. En consecuencia, este fallo constituye un importante paso hacia el reconocimiento de las obligaciones extraterritoriales en la Corte Internacional de Justicia. Aplicar este razonamiento al derecho a la alimentación significa que un Estado puede violar este derecho no sólo al destruir el acceso de las personas a la alimentación en un Estado extranjero, sino también cuando no impide que otros actores (sobre los cuales ejerce una gran influencia) lo hagan, como por ejemplo en casos de acaparamiento de tierras por parte de empresas que están basadas en su territorio.

En relación con la aplicación extraterritorial de la obligación de realizar los derechos humanos, cabe destacar un revelador evento que tuvo lugar hace algunos años durante el cargo de Paul Hunt como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud. Como parte de su mandato, Hunt realizó un estudio sobre Suecia,⁶ del cual la asistencia extranjera sueca fue un aspecto importante. Como es sabido, los Países Bajos, Luxemburgo y los países nórdicos son los únicos países que han cumplido con las directrices de las Naciones Unidas de asignar un 0,7% del PIB a la asistencia extranjera. Sin embargo, cuando Hunt preguntó a los funcionarios

del Gobierno sueco si creían que existía una obligación legal de proporcionar tal ayuda, la respuesta fue negativa. Basándose en su interpretación del derecho internacional de derechos humanos, especialmente del PIDESC, Hunt objetó con firmeza dicha respuesta:

“[S]i no existe una obligación legal que apunte la obligación de derechos humanos de proporcionar asistencia y cooperación internacional, estas actividades acaban inevitablemente dependiendo de la caridad. Aunque puede haber sido posible defender tal posición en tiempos pasados, en el siglo veintiuno es inaceptable (párr. 113).”

“Suecia, como otros Estados ricos, no acepta que tiene una obligación legal de proporcionar asistencia y cooperación internacional (párr.114).”

Los Estados poseen la obligación de cooperar internacionalmente en aras de la plena realización del derecho humano a la alimentación. Por consiguiente, las medidas correspondientes no deben ser percibidas como actos de caridad; en cambio, deben ser adoptadas de manera sistemática y coordinada, y con la mayor celeridad posible.

Hacer frente a los obstáculos para la rendición de cuentas

Otro problema surge al intentar identificar los posibles espacios donde las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden presentar sus demandas. En su importante estudio sobre la industria azucarera de la Unión Europea (UE), Wouter Vandenhole halló que el intencionado *dumping* de azúcar de la UE, que está fuertemente subvencionada, estaba teniendo un efecto devastador en los agricultores azucareros en los países en desarrollo.⁷ Vandenhole concluyó que al implementar tales políticas, con conocimiento pleno de sus consecuencias negativas para los derechos humanos, la UE (y sus Estados

6 U.N. General Assembly, Human Rights Council, 4th Sess., *Report of the Special Rapporteur (Paul Hunt), The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health: Mission to Sweden*, A/HRC/4/28/Add.2, 28 February 2007. Disponible en inglés en: http://www.essex.ac.uk/human_rights_centre/research/rth/reports.aspx.

7 W. Vandenhole, “Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU Sugar Policy,” *Nordic Journal of International Law* 76: 71-98 (2007).

miembros) era responsable de violar los derechos de subsistencia de los agricultores azucareros en países en desarrollo.

Asumiendo que la conclusión de Vandenhole sea correcta, surge la siguiente pregunta: ¿dónde podrían presentar sus demandas los agricultores azucareros? En el ejemplo expuesto, uno podría pensar que tal procedimiento se podría llevar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, en su decisión en el caso *Bankovic*, el Tribunal Europeo demostró tener una visión muy limitada de las OET. El caso concernía la muerte o lesión de 32 civiles durante un bombardeo de la OTAN sobre Serbia, un país que no era parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos. De acuerdo con su interpretación del artículo 1 del mismo,⁸ el Tribunal Europeo decidió que el caso era inadmisibile puesto que los Estados europeos no estaban ejerciendo una forma de “control efectivo” sobre los civiles serbios afectados, y, por tanto, los mismos no se encontraban bajo la “jurisdicción” de los Estados Partes.⁹ Si bien el Tribunal Europeo ha adoptado desde entonces una serie de decisiones que corrigen su limitada visión en el caso *Bankovic*, el mismo sirve como un ejemplo del tipo de obstáculos que surgen al promover las obligaciones extraterritoriales de derechos humanos.

También en muchos otros casos, interpretaciones simples del concepto de jurisdicción (según las cuales la jurisdicción es básicamente equivalente al territorio) han logrado dificultar que se logre una comprensión clara de las OET – y han beneficiado a aquellos políticos y empresarios que aún piensan que pueden hacer en el extranjero lo que no pueden hacer en sus propios países.

A fin de conseguir que aquellos que han violado sus obligaciones extraterritoriales sean responsabilizados, primero es necesario lograr una mejor comprensión de las OET y que las mismas sean implementadas de manera consistente en el análisis de políticas, el trabajo de casos y en las actividades de abogacía y defensa. Las redes de la sociedad civil pueden desempeñar un papel crucial en este contexto. Un ejemplo es el Consorcio sobre las Obligaciones Extraterritoriales (*ETO Consortium*), que fue fundado en 2007 y reúne a organizaciones de derechos humanos, institutos universitarios y miembros individuales de instituciones. El Consorcio recibe cordialmente a nuevos miembros e invita a los lectores y lectoras a seguir sus actividades en www.fian.org. Al colaborar estrechamente y ampliar sus redes, los Estados comprenderán paulatinamente que las OET son un elemento necesario de un orden mundial basado en el derecho a la alimentación.¹⁰

Una medida reciente e importante para confrontar las barreras para la rendición de cuentas son los “Principios de Maastricht sobre las OET”, una opinión legal desarrollada por expertos internacionales que será el resultado final de una conferencia celebrada en Maastricht en septiembre de 2011. Este documento, que se será lanzado oficialmente por la Comisión Internacional de Juristas y la Universidad de Maastricht a principios de 2012, es el fruto de varios años de trabajo de 35 expertos jurídicos internacionales. Su objetivo es servir como un punto de referencia clave para cualquier tribunal que tenga que analizar violaciones extraterritoriales de derechos humanos y proporcionar orientación a Estados, las Naciones Unidas, la comunidad de derechos humanos y el público en general.

8 El artículo 1 establece: “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el [. . .] presente Convenio.”

9 *Bankovic et al. v. Belgium et al.*, App. No. 52207/99 ECHR (2001), 41 I.L.M. 517.

10 R. Künnemann, *ETOs for a rights-based world order*, FIAN (2010).

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

LA PROMOCIÓN DE LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MARTIN WOLPOLD-BOSIEN¹

La historia de las luchas sociales por la justicia, los derechos humanos y contra la impunidad es abundante en América Latina y el Caribe. La tradición de movimientos sociales e individuos que han exigido sus derechos, ante circunstancias de profunda desigualdad y discriminación institucionalizada, nunca ha cesado por completo, aunque haya sido silenciada en ciertos momentos por terribles olas de represión. Gracias a la lucha real de personas y pueblos que no perdieron la fe en la defensa de sus derechos, dictaduras y regímenes autoritarios fueron derrocados en la región, y la impunidad de los responsables de graves violaciones de derechos humanos está comenzando a ser superada.

La lucha contra el hambre y sus causas en América Latina y el Caribe es una lucha diaria para millones de mujeres, hombres, niñas y niños. En su esencia, se funda en la convicción de que cada persona posee, como componente de su derecho a una vida digna, el derecho a una alimentación adecuada. En las últimas décadas, una creciente parte de la población más afectada por el hambre y la pobreza, especialmente las comunidades campesinas e indígenas, ha impulsado movimientos para reclamar la exigibilidad de sus derechos. Los casos de Honduras y Guatemala presentados a continuación muestran cómo las comunidades indígenas y campesinas se han centrado en la defensa y recuperación de tierras y territorios con el objetivo de realizar su

derecho a alimentarse, y garantizar el acceso a los recursos naturales necesario para alcanzar su soberanía alimentaria. Sin embargo, también observamos con preocupación e indignación cómo muchos de estos esfuerzos continúan siendo reprimidos violentamente, lo cual afecta los derechos humanos fundamentales de las comunidades.

Por otro lado, se han podido percibir algunos avances significativos, especialmente en relación con el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada en los marcos legales nacionales, como por ejemplo en Bolivia, Brasil y Ecuador. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación representa un progreso importante para la exigibilidad de este derecho, haciendo hincapié en la rendición de cuentas de las autoridades estatales. Asimismo, se ha podido constatar que el enfoque de derechos humanos, en particular del derecho a la alimentación, ha sido incorporado en varios casos en las políticas y planes nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, como por ejemplo en Haití. En vista de ello, surge la siguiente pregunta: ¿cómo se puede asegurar que los avances en el marco legal, político e institucional se traduzcan en cambios tangibles que mejoren las vidas de tanta gente que vive en la miseria?

Ésta es precisamente la cuestión que la presente edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición* ha identificado como el desafío principal al que se enfrentan América Latina y el Caribe actualmente: ¿cómo repercute el creciente reconocimiento político-legal de estos derechos sobre las instituciones del Estado

¹ MARTIN WOLPOLD-BOSIEN es el coordinador del Programa sobre Rendición de Cuentas por el Derecho a la Alimentación en el Secretariado Internacional de FIAN y es miembro del consejo editorial del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*. Este artículo fue redactado originalmente en español.

BOLIVIA

en la práctica? Sin duda, es imprescindible que estas instituciones rindan cuentas en conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en casos concretos como en relación con políticas públicas nacionales. La exigibilidad de estos derechos sólo podrá ser garantizada a través de mecanismos de rendición de cuentas eficaces. En este contexto, cabe mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha otorgado medidas cautelares que exigen explícitamente a los Estados suspender megaproyectos de minería (como en el caso de la Mina Marlín en Guatemala), sentando un precedente importante para el futuro de la rendición de cuentas. Si bien las reacciones estatales a estas medidas no han sido precisamente alentadoras, las organizaciones de la sociedad civil han reconocido la trascendencia de las mismas, dado que refuerzan el estrecho vínculo entre derechos legítimamente reclamados y la rendición de cuentas que se espera de los Estados.

La exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada está avanzando, si bien lentamente, gracias a la movilización de la sociedad civil y los progresos en los marcos político-legales nacionales y el sistema regional de derechos humanos. Sin embargo, cabe destacar que éste es sólo un paso intermedio en un largo proceso que debe aspirar a resolver un problema fundamental y estructural: la persistente impunidad de las violaciones del derecho a la alimentación, la cual facilita en última instancia la constante repetición de dichas violaciones. En vista de ello, se puede afirmar que la desnutrición crónica persistente es principalmente una consecuencia de la impunidad. Es por tanto imprescindible que la movilización de la sociedad civil para defender los derechos humanos, que ha demostrado tanta eficacia en la lucha por la justicia y contra la impunidad en América Latina y el Caribe, se centre también en la lucha contra el hambre.

8a La exigibilidad del derecho humano a una alimentación adecuada en Bolivia

AIPE¹

Bolivia vive momentos de grandes cambios políticos y sociales. En enero de 2009, a través de un referéndum, se aprobó una nueva Constitución Política que presentó el proyecto de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. Este proceso fue el resultado de innumerables luchas sociales desarrolladas desde hace varios años. Éstas han permitido además que varios núcleos poblacionales con identidad propia – como pueblos indígenas y originarios, colonizadores, comunidades rurales y campesinas, mujeres, niños, niñas y adolescentes – pudieran

¹ LA ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN (AIPE, www.aipe.org.bo) es una red de reflexión política conformada por 20 instituciones de carácter laico y sin fines de lucro. Es reconocida como la “red de la soberanía alimentaria”, fundada en la dignidad, la pluralidad, la complementariedad y la transparencia en el marco de los derechos humanos y la democracia participativa, convicciones que la diferencian de otras organizaciones. Su informe de 2009 sobre la situación del derecho a una alimentación adecuada en Bolivia está disponible en español en el CD adjunto. El presente artículo fue redactado originalmente en español.

ejercer control social, liberándose de un modelo tradicional que condujo a la exclusión y la discriminación, y que las autoridades emplearon para eludir su obligación de rendir cuentas respecto a estos grupos.

En el contexto de dichas luchas, los actores sociales fueron avanzando en sus demandas por mayores espacios de participación y decisión en la vida política, social y económica del país. Con ese propósito, algunos actores sociales se articularon en movimientos sociales y lograron fortaleza política y electoral suficiente para instalar en enero de 2006, con una nueva propuesta de desarrollo, al Gobierno de Evo Morales. De esta manera se posicionaron mejor en la reivindicación de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

La nueva Constitución Política reconoce un amplio catálogo de derechos humanos, que incluye el derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) en el artículo 16, y derechos de los pueblos indígenas y originarios. Además, contiene un “bloque constitucional” que incorpora los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia en el marco legal nacional. Estos elementos contribuyen a hacer de esta Constitución un documento progresista que está basado en el reconocimiento de derechos humanos e implementa instrumentos internacionales.

No obstante, a pesar de este gran avance, los mecanismos de justiciabilidad, como por ejemplo la acción de amparo, aún no son efectivos para poder garantizar recursos adecuados para las víctimas de violaciones de DESC.

De hecho, Bolivia no ha desarrollado una cultura de justiciabilidad en el ámbito de los DESC, y menos aún en el DHAA. Por lo tanto, las personas no suelen reclamar sus DESC ni los jueces aplicar estándares internacionales sobre este grupo de derechos. Sin duda, el desarrollo de tal cultura precisa de estrategias a corto, medio y largo plazo, dado que la justiciabilidad del DHAA permanece como un territorio prácticamente inexplorado en Bolivia, y la verdadera eficacia de los procesos de exigibilidad (específicamente de justiciabilidad) depende de varios factores que deben ser abordados de forma integral y cohesionada.

Sin duda, uno de los obstáculos detectados en las pocas experiencias vividas desde el establecimiento de la Red AIPE ha sido conseguir, una vez identificado el caso de violación, el compromiso y la real disposición de las víctimas para defender y acompañar con ahínco su causa. Probablemente, esto se debe a la marcada falta de confianza en los actuales mecanismos e instituciones de justicia, en los cuales predominan algunas viejas prácticas a pesar de las reformas, así como también al sentimiento de resignación de la población ante situaciones flagrantes de violaciones del DHAA y otros DESC.

Por otro lado, la falta de conocimiento de los estándares internacionales de derechos humanos por parte de los operadores y operadoras de justicia constituye un considerable obstáculo para las víctimas que desean presentar demandas. Esta situación es evidente en la vía judicial, y en especial en las cortes, donde los jueces y juezas generalmente no incluyen el enfoque de derechos humanos en sus fallos. Asimismo, cabe destacar que el Tribunal Constitucional no está en funcionamiento desde hace casi dos años. Las víctimas también se enfrentan a este obstáculo en las instituciones de monitoreo cuasi-judiciales; así, la Defensoría del Pueblo casi no tramita casos vinculados al DHAA y tampoco incluye el tema adecuadamente en sus líneas de acción. Finalmente, los recursos administrativos vigentes tampoco son aptos para la defensa de los DESC.

ECUADOR

Además, hemos constatado que en la medida que los casos de violaciones no sean presentados ante los tribunales, los jueces y juezas no estarán en capacidad de decidir y generar nueva jurisprudencia ni sentar nuevos precedentes que puedan poner la jurisprudencia boliviana en línea con otros países de la región.² Además, el mundo académico no ha sido lo suficientemente progresivo o activo para poder producir cambios en la percepción de los abogados y abogadas sobre los DESC. En este contexto, una tarea pendiente para la sociedad civil es presentar ante los tribunales casos emblemáticos, en el marco de estrategias de litigio diseñadas concienzudamente, a fin de sentar nuevos precedentes. Por lo tanto, las organizaciones deben desarrollar sus capacidades para garantizar que las denuncias estén bien fundadas y los casos sean presentados de manera estratégica con el objetivo de generar un cambio en la línea jurisprudencial (o crearla) en relación con este derecho. Además, la capacitación de abogados, abogadas, jueces y juezas en el ámbito de la rendición de cuentas, incluyendo la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada, continúa siendo un desafío para las autoridades estatales y la cooperación internacional.

Finalmente, conseguir apoyo político para la justiciabilidad del derecho a la alimentación por parte de sectores y grupos reconocidos es fundamental. Para ello se debe prever una estrategia paralela de incidencia con autoridades, medios de comunicación, académicos/as, etc.

Por estas razones, en la lógica de asumir la exigibilidad del DHAA como un proceso que amerita un enfoque más integral, las instituciones nacionales estamos trabajando en el fortalecimiento de nuestras líneas de capacitación, en la conformación de alianzas y redes, y en la realización de esfuerzos para mejorar la rendición de cuentas.

² Para más información, consultar el informe sobre el derecho a la alimentación en Bolivia publicado por Derechos y Democracia. Una versión preliminar de este informe está disponible en el CD adjunto. El informe final estará disponible en <http://www.dd-rd.ca> a partir de octubre de 2011.

8b El derecho humano a una alimentación adecuada en el nuevo marco legal ecuatoriano

ENITH FLORES¹

La Constitución ecuatoriana, aprobada en 2008, incorpora el derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) en el artículo 13 de los derechos del buen vivir (o *Sumak Kawsay* en quechua) como “el derecho que tienen las personas y colectividades al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en

¹ ENITH FLORES, responsable de comunicación en FIAN Ecuador (sección creada en 2006), trabaja con organizaciones que luchan por la defensa del derecho a la alimentación en Ecuador. Este artículo fue redactado originalmente en español.

correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual se promoverá la soberanía alimentaria”. El artículo 13 también establece que “el Estado promoverá la soberanía alimentaria”. De esta manera, la Constitución aspira a garantizar la adecuabilidad y aceptabilidad cultural, uno de los ejes del DHAA, y enmarca dicho derecho en los derechos del buen vivir.

Otro instrumento legal con el que cuenta actualmente el país es la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), la cual fue aprobada en 2009 y entró en vigencia el 5 de mayo del mismo año. Tomando como ejes transversales la multidimensionalidad, la intersectorialidad y la participación, esta ley contempla el acceso y uso al agua y la tierra, la protección de la agro-biodiversidad, el fomento a la producción, la comercialización y el abastecimiento agroalimentario, el consumo y la nutrición, entre otros asuntos relevantes.

A pesar de la existencia de este marco legal, la situación en la realidad es muy diferente: el régimen agroalimentario mundial es controlado en mayor medida por corporaciones transnacionales que concentran cada vez más los circuitos de producción, procesamiento, circulación y distribución de los alimentos mediante el control de las semillas, insumos agrícolas, procesos productivos y supermercados. Este control, del que Ecuador no ha escapado, causa críticas limitaciones estructurales que impiden la realización del DHAA del campesinado a pequeña escala, que se enfrenta a situaciones de marginalización o exclusión.

Como resultado de la producción agropecuaria que ha privilegiado la exportación, actualmente existe un déficit importante de alimentos básicos como cereales, harinas, derivados lácteos, huevos y otros productos de origen animal, lo que ha dejado a la población sin alimentos, y a las economías campesinas totalmente desprotegidas.

Otro factor agravante es la concentración de tierras y agua en pocas manos. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se evidencia que la cuarta parte de unidades productivas (UPAS) sólo cuentan con el 1% de la tierra, mientras las propiedades mayores a cien hectáreas, que representan el 2% del total de UPAS, poseen el 43% de las tierras cultivables.² Asimismo, la concentración del agua en el sector agroexportador representa el 67%, mientras el 86% de la población campesina sólo cuenta con el 22% de agua de riego para su producción. El sector agroexportador es también el mayor contaminante de las fuentes de agua.

Basándose en la actual Constitución, el Estado ha creado propuestas como el Plan Nacional para el Buen Vivir, programas alimentarios a nivel escolar y comunitario y, mediante el Plan Tierras y Territorio,³ políticas en torno al acceso a tierra y agua. No obstante, aún falta la participación de los sectores sociales, así como integrar las demandas colectivas en las leyes, políticas y programas.

Esto ha generado ciertas tensiones entre las políticas implementadas por el Gobierno y la sociedad civil. Entre los principales aspectos que crean tensión podemos mencionar la inexistencia de una verdadera reforma agraria que beneficie a los/as pequeños/as y medianos/as

2 FIAN Ecuador, *El Derecho a la Alimentación en el Ecuador: Balance del Estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de Derechos Humanos*, 2010. Este informe está disponible en el CD adjunto.

3 Natalia Landivar García, Milton Yulán Morán, *Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra estatal y el Derecho a la Alimentación de poseionarios*, Informe 2010. FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida, Quito, febrero de 2011. Este informe está disponible en el CD adjunto.

GUATEMALA

productores/as, y que además esté dirigida a la superación de las causas estructurales del hambre y la desnutrición. La falta de normas para regular el acceso y uso del agua y la tierra de forma equitativa, en concordancia con estándares de derechos humanos internacionales y constitucionales, así como también el limitado alcance y calidad que tienen los programas de alimentación, incluyendo la falta de entrega oportuna en los lugares más necesitados, también han contribuido a la tensión. También cabe destacar la falta de inclusión de las propuestas de estos sectores en las políticas estatales.

Pese a contar con amplias garantías jurisdiccionales en torno al DHAA, estas tensiones se han traducido en acciones persecutorias por parte del Gobierno nacional a quienes reivindican este y otros derechos. En consecuencia, varias organizaciones han denunciado el viraje que este Gobierno ha tenido a favor de los sectores económicamente poderosos de la sociedad.

A fin de conseguir la realización del DHAA, la soberanía y autonomía alimentaria y la construcción de un verdadero Estado Plurinacional, FIAN Ecuador plantea varias medidas, que incluyen un cambio en el estilo de gobernar, la reorientación del actual modelo de desarrollo hacia otro que sea coherente con la propuesta del “buen vivir”, la implementación de una verdadera reforma agraria integral que fortalezca las economías campesinas, y aceptar constructivamente el innegable protagonismo de las organizaciones sociales.

8c Guatemala respalda un proyecto de minería de oro a cielo abierto a pesar de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

MARTIN WOLPOLD-BOSIEN Y SUSANNA DAAG¹

El 20 de mayo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de 18 comunidades indígenas que viven en las tierras altas de la región occidental de Guatemala. Dichas medidas incluyen la suspensión temporal de las actividades de la Mina Marlin, operada por la compañía canadiense Goldcorp S.A.² Un año

1 MARTIN WOLPOLD-BOSIEN es el coordinador del Programa de Rendición de Cuentas en materia del Derecho a la Alimentación en el Secretariado Internacional de FIAN y miembro del consejo editorial del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*. SUSANNA DAAG es la secretaria ejecutiva de la red europea Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA). En noviembre de 2010, participó en la misión de seguimiento sobre el derecho a la alimentación en Guatemala. Este artículo fue redactado originalmente en español.

2 CIDH, MC 260-07 – *Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala*, mayo de 2010. Este documento está disponible en el CD adjunto y en la siguiente página web: <http://www.cidh.org/medidas/2010.sp.htm>.

más tarde, y a pesar de haber anunciado su conformidad en junio de 2010, el Estado de Guatemala aún no ha implementado estas medidas y, por lo tanto, no está cumpliendo con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Además, la dirección de Goldcorp ha anunciado en numerosas ocasiones que las medidas cautelares otorgadas por la CIDH no están justificadas y carecen de evidencia, argumentando de esta manera abiertamente contra el cumplimiento de las mismas por parte del Estado.³

La decisión de la CIDH deriva de una queja presentada por 18 comunidades indígenas maya en 2007 en torno a la implicación de la compañía minera Montana Exploradora (una filial de Goldcorp S.A) en abusos de derechos humanos en las municipalidades de San Miguel Ixtahuacán y Sipakapa en San Marcos, Guatemala. La CIDH solicitó la suspensión de la explotación minera del proyecto Marlin y la implementación de medidas efectivas para prevenir la contaminación ambiental hasta que la petición de las comunidades fuera investigada a fondo.

Asimismo, la CIDH exigió al Estado adoptar medidas para descontaminar las fuentes de agua y asegurar el acceso a agua apta para el consumo humano, atender los problemas de salud de las personas afectadas, y tomar medidas para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de las comunidades. Las medidas de protección deben ser planificadas e implementadas con la participación de los beneficiarios y beneficiarias.

Al haber ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, el Estado de Guatemala reconoce que cualquier propuesta que afecte las vidas y los territorios de comunidades indígenas sólo puede ser llevada a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de las mismas. En la realidad, sin embargo, el Estado ha ignorado las más de cincuenta consultas que fueron realizadas en Guatemala desde 2005, las cuales reflejan el rechazo casi unánime de la población indígena a proyectos de minería a cielo abierto. En la consulta comunitaria del 18 de junio de 2005, el 97% de la población Sipakapa se opuso al proyecto Marlin. Esto fue reconocido en 2010 por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, James Anaya, y por la Comisión de Expertos de la OIT, la cual declaró que el Gobierno había otorgado la concesión de la Mina Marlin sin el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas afectadas.⁴

Hay pruebas contundentes del impacto negativo del proyecto minero sobre el derecho a la alimentación y al agua de las comunidades indígenas, especialmente debido a la contaminación y el uso excesivo del agua. Estudios de monitoreo independientes realizados por la Comisión Pastoral Paz y Ecología (COPAE) de la Diócesis de San Marcos indican que el agua del río está contaminada con metales pesados.⁵ En un estudio reciente publicado por la Universidad de

3 En la asamblea general anual de accionistas de Goldcorp S.A., que tuvo lugar el 18 de mayo de 2011, sólo el 6% de los accionistas votaron a favor de una resolución para respetar la decisión de la CIDH. Información disponible en inglés en: <http://goldcorpoutofguatemala.com/2011/05/19/goldcorp-asks-shareholders-to-ignore-international-consensus-to-suspend-operations-at-its-marlin-mine-in-guatemala/>.

4 *Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales*, 4 de marzo de 2011, versión no editada A/HRC/16/XX, disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/observaciones-sobre-la-situacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-de-guatemala-en-relacion-con-los-proyectos-extractivos>.

5 Los informes de monitoreo de la COPAE están disponibles en la siguiente página web: <http://www.copaeguatemala.org/monitoreo.html>.

Michigan también se han hallado altos niveles de metales pesados potencialmente tóxicos en muestras de sangre y orina de un grupo de personas que viven cerca de la Mina Marlin.⁶

La ejecución del proyecto Marlin también ha sido acompañada por un aumento del conflicto social y la violencia. Se han documentado múltiples ataques y actos de intimidación contra defensores y defensoras de derechos humanos, representantes de las comunidades, investigadores y personas asociadas a la iglesia que han expresado su opinión en contra del proyecto Marlin.⁷

El 10 de agosto de 2010, el Fiscal General de Guatemala inició un proceso administrativo para suspender las operaciones de la Mina Marlin a fin de garantizar la conformidad del Estado con sus compromisos bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, casi un año más tarde, el 20 de mayo de 2011, el Ministro de Energía y Minas de Guatemala comunicó a las comunidades que informes gubernamentales indican que la explotación de la mina no genera contaminación ni enfermedades. El presidente de Guatemala está preparando una resolución que será presentada a la CIDH para anunciar la decisión del Estado de no suspender las actividades de la mina.

Esta decisión vulnera las obligaciones del Estado de Guatemala en virtud del derecho internacional, puesto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que las medidas cautelares otorgadas deben ser implementadas de manera inmediata y hasta que la CIDH haya tomado una decisión final sobre el caso en cuestión. Si la situación no es resuelta entre las dos partes en la CIDH, el caso será presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una sentencia de la Corte favorable a las comunidades no sólo enviaría un mensaje contundente en torno a la responsabilidad del Estado guatemalteco en el asunto y su deber de rendir cuentas, sino que también sentaría un importante precedente en la jurisprudencia internacional de la región.

6 El informe realizado por médicos de la Universidad de Michigan está disponible en la siguiente página web: <http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/guatemala-toxic-metals-2010-05-18.html>.

7 APRODEV, CIDSE, CIFCA, FIAN Internacional, FIDH, OBS, OMCT y La Vía Campesina, *El Derecho a la Alimentación en Guatemala*, Informe Final de la Misión Internacional de Verificación, marzo de 2010; y APRODEV, CIDSE, CIFCA, FIAN Internacional y La Vía Campesina, *El Derecho a la Alimentación y la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala*, Informe de Seguimiento, agosto de 2011. El informe de seguimiento está disponible en español en el CD adjunto.

8d La promoción del derecho humano a la alimentación en Haití: Pequeños avances y grandes desafíos

LAUREN RAVON¹

Antes del devastador terremoto que asoló Haití en enero de 2010, varias organizaciones de derechos humanos, grupos campesinos y ciertas instituciones estatales – en particular la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria (*Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire*, CNSA) – estaban llevando a cabo actividades de concienciación sobre el derecho a la alimentación y abogando por el establecimiento de mecanismos legislativos e institucionales más fuertes para proteger, promover y realizar este derecho, con base en el artículo 22 de la Constitución de Haití. Asimismo, estaban cooperando cada vez más estrechamente con actores políticos a fin de promover la seguridad alimentaria y erradicar el hambre que asola el país.

En noviembre de 2009, una coalición de 16 organizaciones de la sociedad civil, encabezada por la institución nacional de derechos humanos de Haití, la Oficina de Protección del Ciudadano (*Office de la Protection du Citoyen*), presentó un informe para el Examen Periódico Universal de Haití ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.² En el informe, se brinda considerable atención al derecho a la alimentación y al agua, y se recomienda al Parlamento haitiano que adopte un marco legislativo sobre el derecho a la alimentación a fin de mejorar la justiciabilidad de este derecho y fortalecer la capacidad institucional del Estado de combatir el hambre.

Casi al mismo tiempo, organizaciones de la sociedad civil haitianas lanzaron una campaña para instar al Estado a ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En este contexto, se formaron una coalición y alianzas con funcionarios del Gobierno y miembros del Parlamento para apoyar la ratificación. No obstante, el terremoto supuso la suspensión repentina de la campaña y las elecciones generales previstas para febrero de 2010 fueron pospuestas. En consecuencia, el Senado y la Cámara de Diputados dejaron de tener quórum para adoptar nuevas leyes. Mientras que el Senado continuó funcionando con diez senadores, la Cámara de Diputados fue disuelta completamente a partir de junio de 2010. El sistema judicial del país, que ya precisaba imperiosamente una reforma, se desplomó literalmente a raíz del terremoto. Debido a este vacío institucional, las iniciativas de abogacía y defensa para mejorar la justiciabilidad del derecho a la alimentación tuvieron que ser suspendidas temporalmente.

Incluso antes del terremoto, la economía rural del país ya estaba atravesando considerables dificultades asociadas al proceso de liberalización agrícola y la ausencia de las respectivas medidas de salvaguarda. A pesar de que los acuerdos de la OMC (Organización Mundial del

¹ LAUREN RAVON, en el momento de redacción del presente artículo, era la coordinadora de programas para Haití de Derechos y Democracia, una institución canadiense que promueve los derechos humanos y la democracia en el mundo (www.dd-rd.ca). Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

² Este informe está disponible en español en el CD adjunto. La traducción de este informe ha sido proporcionada gentilmente por Derechos y Democracia.

Comercio) permiten la imposición de tasas considerablemente más elevadas, el Estado aplica aranceles extremadamente bajos a los alimentos importados. En consecuencia, una cantidad ingente de alimentos baratos ingresan al país, destruyendo los medios de subsistencia de muchos campesinos y campesinas. Por consiguiente, Haití – un país que solía ser autosuficiente en cuanto a la producción de alimentos – produce ahora una cantidad considerablemente menor de alimentos a nivel doméstico y depende de la importación para cubrir casi la mitad de sus necesidades en materia de alimentos.

A pesar de la frágil situación política y económica en Haití, se han logrado algunos importantes avances. Gracias a las actividades de abogacía y defensa del derecho a la alimentación realizadas por la sociedad civil, un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle* – PNSAN), que incluye referencias específicas a ese derecho, fue elaborado por la CNSA y aprobado posteriormente por el Ministerio de Agricultura. En octubre de 2010, durante la conferencia anual del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el Ministro de Agricultura de Haití, Joanas Gué, reconoció la importancia de estos positivos pasos y anunció la intención del Gobierno de mantener una perspectiva de derechos humanos en el desarrollo de políticas para erradicar el hambre.

Dado que un nuevo presidente y una nueva asamblea legislativa asumirán sus cargos en 2011, se espera que la sociedad civil reanude sus actividades de abogacía y defensa a favor del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la adopción de una ley marco en materia del derecho a la alimentación y la ratificación del PIDESC. Si bien aún no está claro cómo podrá responder el nuevo Gobierno a estas demandas en vista de la débil situación de sus instituciones y los múltiples desafíos políticos a los que se enfrenta, estos renovados esfuerzos constituirán sin duda pequeños pero importantes pasos para asegurar la rendición de cuentas del Estado en materia del derecho a la alimentación. Esperamos que eventualmente conduzcan a la adopción de una serie de iniciativas que permitan a los haitianos y haitianas reclamar su derecho humano a la alimentación.

8e Violencia y desalojos forzosos contra comunidades campesinas en el Bajo Aguán, Honduras

SILVIA GONZÁLEZ DEL PINO¹

La degradación del respeto y la protección de los derechos humanos en Honduras ha sido una constante desde el golpe de Estado del pasado 28 de junio de 2009. Esta situación se ha visto agravada con el subsiguiente quebrantamiento del orden constitucional, tal y como lo han documentado múltiples misiones e informes de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Una de las regiones más afectadas por la tensión y represión ha sido el Bajo Aguán². Los movimientos campesinos de esta zona se han enfrentado a una situación de permanente persecución y atropellos desde el año 2000, cuando iniciaron un proceso de recuperación de tierras que, en su gran mayoría, están sembradas con palma africana.

Las comunidades campesinas denuncian un clima generalizado de miedo y terror provocado por las continuas amenazas y hostigamientos así como secuestros, torturas y violencia sexual perpetrados por militares, policías y guardias de seguridad de los empresarios de la zona. Sólo entre enero de 2010 y mayo de 2011, 28 campesinos fueron asesinados en el contexto del conflicto agrario en el Bajo Aguán. Además, se considera que los asesinatos de un periodista y su pareja también estarían presuntamente ligados a este conflicto.³ Según los testimonios recibidos por las organizaciones de derechos humanos, todas estas acciones y violaciones cuentan con el involucramiento directo de guardias de seguridad privada de algunos empresarios de la zona en complicidad con la policía y militares, sin que hasta la fecha de redacción de este artículo ningún responsable (material o intelectual) haya sido detenido y juzgado, y sin que, en el caso de las fuerzas de seguridad públicas, se haya depurado ninguna responsabilidad.

Los desalojos forzosos son ordenados y ejecutados de una forma violatoria a las normativas establecidas en el derecho internacional de derechos humanos en la materia, afectando de manera particular el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda. Además, varias operaciones de desalojo se producen sin que se presenten previamente ni durante las mismas, las correspondientes órdenes judiciales. Hasta la fecha nadie ha sido sancionado por la forma violenta en que se desarrollan estos desalojos, ni por la destrucción de bienes y propiedad privada durante los mismos.⁴

1 SILVIA GONZÁLEZ DEL PINO trabaja principalmente en temas relativos a derechos humanos y América Latina. Entre otras experiencias, ha trabajado para PNUD Colombia, Universidad Javeriana de Cali (Colombia) y la Federación Internacional de Derechos Humanos en París (FIDH). Este artículo fue redactado originalmente en español.

2 Este artículo está basado en el Informe de la Misión de Verificación Internacional compuesta por diferentes redes y organizaciones internacionales que visitaron el Bajo Aguán entre el 25 de febrero y el 4 de marzo de 2011. Para más información, el informe está disponible en el CD adjunto.

3 Ver el informe de la misión internacional de investigación, op. cit., capítulo 3.1.

4 *Ibid*, capítulo 3.6.1.

Asimismo, según organizaciones locales, las órdenes de detención y de captura contra campesinos son utilizadas como medios disuasorios y de presión por parte de las autoridades para intentar debilitar y atemorizar al movimiento campesino, acallar sus reivindicaciones, mantenerlos recluidos en sus propios territorios y entorpecer la movilización social. Estas órdenes se producen también de manera completamente arbitraria e ilícita, violando el derecho a la libertad, y como reacción a la presión de los campesinos y campesinas frente a los desalojos forzosos.

A pesar de la gravedad y reiteración de estas violaciones, las autoridades judiciales siguen sin realizar las debidas diligencias que permitan señalar y juzgar a los autores materiales e intelectuales de los asesinatos, crímenes y actos de violencia cometidos contra los campesinos y campesinas. Por ejemplo, hasta finales de febrero de 2011, la Fiscalía aún no había presentado ningún requerimiento fiscal sobre ninguno de los casos de asesinatos de campesinos en 2010. El único caso que tiene un número de expediente asignado es el proceso sobre los 5 campesinos asesinados en El Tumbador el 15 de noviembre de 2010. Algunos fiscales, cuando son interpelados sobre la responsabilidad de las violaciones de los derechos humanos derivadas de las operaciones de desalojo, llegan a argumentar que el papel de la víctima es acudir a la Fiscalía presentando las pruebas de tales daños y violaciones y no consideran siquiera su actuación de oficio. Sin embargo, han adoptado medidas legales contra al menos 162 campesinos miembros de organizaciones en la zona del Bajo Aguán, actuando inmediatamente tras la solicitud de los terratenientes locales y criminalizando así las luchas sociales. En este sentido, gran parte del agravamiento del conflicto en la zona del Bajo Aguán tiene sus antecedentes inmediatos en una resolución judicial o en la falta de acceso a la justicia en igualdad de condiciones procesales para el campesinado y sus organizaciones.

Esta falta de actuación por parte del sistema de justicia hondureño supone una violación del principio y derecho de igualdad procesal como garantía judicial, lo que expone a los campesinos y campesinas a un absoluto estado de indefensión. Cabe resaltar que la impunidad de los crímenes contra la vida cometidos en el Bajo Aguán facilitan su repetición y la violación sistemática de los más elementales derechos humanos de sus habitantes.

EUROPA DEBE LIDERAR LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

STINEKE OENEMA¹

Al hablar del derecho a la alimentación y a la nutrición y de su insuficiente realización, Europa normalmente no es el primer lugar que viene a la mente. Basta con darle un rápido vistazo a la emblemática publicación de la FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2010)*,² para notar que ni tan siquiera contiene una tabla específica con el número de personas desnutridas en Europa. Sin embargo, esto no significa que el derecho a la alimentación ha sido realizado para todas las personas en el continente. Por ejemplo, como se demuestra en el presente artículo, los beneficios sociales para niños y niñas de familias pobres en Alemania no bastan para asegurar que puedan tener una dieta balanceada, mientras que en Suiza la asistencia social de emergencia para los grupos vulnerables no es suficiente para permitirles llevar un nivel de vida decente. Si bien las cifras son menos alarmantes que las que se pueden observar en ciertos países en desarrollo, sí demuestran que aún hay un gran número de personas en Europa cuyo derecho a la alimentación no ha sido realizado. No obstante, ninguno de los dos países mencionados parece aceptar de manera directa su responsabilidad como poseedores de la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de todos sus ciudadanos y ciudadanas. En el caso de Alema-

nia, esto se refleja en la redefinición del concepto “pobreza” como “riesgo de pobreza”, mientras que en Suiza la situación de numerosos solicitantes de asilo es simplemente desatendida.

Todos los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) tienen la obligación de presentar informes periódicos sobre el estado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Alemania presentó su quinto informe en 2008; Suiza, tras no hacerlo durante los últimos 12 años, finalmente presentó un informe de progreso en noviembre de 2010, combinando su segundo y tercer documento. La presentación de los informes de ambos países produjo una importante movilización de organizaciones de derechos humanos a fin de elaborar informes paralelos que reflejaran de manera más fidedigna las realidades locales. Es sorprendente observar que en ambos países el derecho a la alimentación está en peligro, en especial en el caso de personas indocumentadas y solicitantes de asilo, una situación que se ve agravada por la creciente xenofobia en Europa. Tanto en Alemania como en Suiza, ciertos grupos de personas se ven privados de posibilidades para ganarse su sustento (dado que no se les permite trabajar) y obligados a recurrir a la caridad, lo cual no les proporciona medios suficientes para poder llevar una dieta adecuada.

Además de las obligaciones que poseen respecto a sus propios ciudadanos y ciudadanas, los países europeos y la Unión Europea (UE), debido a su desarrollada infraestructura (de comercio), también deberían tener en cuenta el impacto de sus políticas, especialmente en materia de comercio y agricultura, sobre la situación

1 STINEKE OENEMA es nutricionista y economista, y posee vasta experiencia trabajando en agencias de las Naciones Unidas y diversas ONG. Actualmente es asesora política en materia de seguridad alimentaria y nutrición para la ICCO, Holanda. Desde 2010, también preside el Grupo Europeo para la Seguridad Alimentaria de CONCORD (CONCORD European Food Security Group). Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 El informe *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2010)* está disponible en la siguiente página web: <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>.

alimentaria y agrícola de los países del Sur. Al ser la mayor importadora y exportadora de productos agrícolas del mundo, Europa debería asumir una posición de liderazgo a nivel internacional en la lucha contra la inseguridad alimentaria.³ El recuadro 9c se centra en la Política Agrícola Común (PAC), que actualmente se encuentra en un proceso de reforma. La PAC, y en particular los subsidios a la exportación que establece, han sido objeto de severas críticas debido a su impacto en los sistemas alimentarios y agrícolas (a pequeña escala) en los países del Sur, así como también por las desigualdades en la distribución de los subsidios y su falta de transparencia. A fin de reformar la PAC en conformidad con un enfoque basado en los derechos humanos, es necesario que se respeten los principios de rendición de cuentas, transparencia y participación. Por otra parte, también es preciso garantizar que su implementación no dificulte la realización del derecho a la alimentación en ninguna otra región del mundo.

Respecto a la rendición de cuentas y la transparencia, el recuadro incluido abajo sugiere que la PAC podría ser mejorada considerablemente, tanto en términos financieros como en cuanto

al papel del Consejo de la Unión Europea, que debería informar al Parlamento Europeo sobre negociaciones clave en este ámbito. En cuanto a la participación, además de los grupos de interés criticados en el recuadro, es importante mencionar la evaluación de impacto que está siendo llevada a cabo para la nueva PAC. Los resultados de esta evaluación deben ser tomados en cuenta con seriedad y también complementados por estudios de evaluación de impacto más detallados proporcionados por organizaciones de la sociedad civil, que intentan participar a través de estas contribuciones en el proceso de formulación de la nueva PAC.

Finalmente, tras la reforma, la PAC debería ser coherente con el marco europeo para la seguridad alimentaria y hacer referencia tanto al derecho a la alimentación como a la importancia de la agricultura a pequeña escala. Será interesante monitorear en particular a aquellos Estados miembros de la UE que apoyaron firmemente las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación*, y las posiciones que adopten respecto a la reforma de la PAC.

3 The future of the European Common Agricultural Policy and development, CONCORD European Food Security Group, 25 de enero de 2011.

9a El derecho a la alimentación en Alemania: La falsa ilusión de la “tierra de leche y miel”

INGO STAMM¹

En el verano de 2008, el Gobierno alemán presentó su quinto informe nacional sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) ante el Comité de las Naciones Unidas creado en virtud de dicho tratado. En el informe no se identificó ningún problema severo en Alemania. En relación con el artículo 11 del Pacto, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, el ministerio responsable elogió sus medidas políticas, afirmando que algunos grupos se encuentran “en riesgo de pobreza”, pero las disposiciones del Código de la Seguridad Social garantizan una vida en dignidad para todas las personas en Alemania. Esto resume prácticamente el contenido de las observaciones del informe nacional alemán.

En marzo de 2009 se estableció oficialmente la Alianza para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Alemania (*wsk-Allianz*), una red *ad hoc* compuesta por 20 organizaciones, incluyendo FIAN Alemania, para coordinar la elaboración de un informe paralelo en ocasión de la revisión del quinto informe del Gobierno alemán. El objetivo era aportar información sobre todos los artículos del Pacto, dando especial atención a la situación de los grupos más vulnerables. Tras considerables esfuerzos organizativos, el informe paralelo fue culminado a fines de 2010.² Aborda una gran variedad de temas nuevos y proporciona mayor información así como también críticas sobre el informe nacional.

El derecho a la alimentación es uno de los problemas clave abordados en el informe paralelo. En la novena sección se examina la situación del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a la alimentación, con énfasis en la reforma del Código de la Seguridad Social en Alemania. Esta reforma, conocida como la reforma *Hartz*, ha llevado a un nuevo aumento de la pobreza en el país. Sin embargo, en el informe paralelo se demuestra que el Gobierno aún intenta negar este hecho mediante el uso de definiciones arbitrarias de pobreza y del término “personas en riesgo de pobreza” en lugar de “personas pobres”.

A modo de ejemplo, cabe mencionar que la pobreza infantil se ha convertido en un grave problema en Alemania en los últimos años. En 2010, los niños y niñas que dependían de los beneficios sociales sólo disponían de entre € 2,76 y € 3,68 por día para alimentos y bebidas, lo cual no es de ninguna manera suficiente teniendo en cuenta el costo de un nivel de vida adecuado en Alemania. Ya en 2007, el Instituto de Investigación para la Nutrición Infantil de Dortmund concluyó que los beneficios para los/as niños/as y jóvenes estipulados de acuerdo al segundo libro

1 INGO STAMM es miembro del grupo de coordinación de la Alianza para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Alemania (*wsk-Allianz*). También colaboró en la elaboración del informe paralelo de FIAN Alemania y la Agencia de Servicio Social de la Iglesia Protestante de Alemania. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 El informe paralelo de la Alianza y otros aportes relacionados con el derecho a la alimentación están disponibles en el CD adjunto y en la siguiente página web, junto con el informe sobre Alemania y otros informes paralelos elaborados por ONG: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs46.htm>.

del Código de la Seguridad Social eran insuficientes para poder garantizar una dieta balanceada. El Tribunal Constitucional Federal Alemán (*Bundesverfassungsgericht*) también criticó el cálculo de los beneficios para los niños y niñas en una sentencia de febrero de 2010, y concluyó que existe un derecho fundamental a una subsistencia mínima acorde con la dignidad humana. No obstante, la reciente reforma de 2011 no ha mejorado la situación. La Alianza exige que la dignidad humana así como el respeto y la garantía de los derechos humanos sean el enfoque principal al calcular el nivel mínimo de subsistencia.

El derecho a la alimentación de los solicitantes de asilo, las personas que poseen una “visa de tolerancia”³ y los refugiados también está en peligro en Alemania. De acuerdo con la Ley sobre Beneficios para Solicitantes de Asilo (*AsylbLG*), la suma de dinero que reciben los refugiados para cubrir sus necesidades básicas está entre 27% y 47% por debajo de los beneficios del Código de la Seguridad Social. Las personas afectadas dependen completamente de los beneficios, dado que normalmente no se les permite trabajar. Asimismo, cabe resaltar que la *AsylbLG* fue introducida en 1993 y no ha sido modificada desde entonces; ¡basta con decir que las tasas estipuladas por la ley aún son calculadas en marcos alemanes! Aunque el Gobierno declaró recientemente que los beneficios para solicitantes de asilo están siendo revisados, está claro que las cuestiones relativas a la inmigración tienen mayor prioridad que los derechos humanos fundamentales como el derecho a la alimentación. Las organizaciones de la Alianza hacen un llamamiento por la derogación inmediata de la *AsylbLG*.

En mayo de 2011, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés o el Comité) examinó el quinto informe nacional de Alemania, y las ONG tuvieron la oportunidad de hacer declaraciones al comienzo de la sesión. La delegación de ONG alemanas era relativamente grande: diez ponentes y alrededor de 25 defensores y defensoras de derechos humanos participaron en la sesión. El “diálogo constructivo” entre el Comité y la delegación del Gobierno alemán – compuesta principalmente por representantes del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales – fue ambivalente. En su discurso inicial, el jefe de la delegación declaró que el Estado alemán no ratificaría el Protocolo Facultativo del PIDESC en un futuro cercano. Varios miembros del Comité criticaron esta decisión y apelaron a la obligación de Alemania de servir como ejemplo para otros países. La situación del derecho a la alimentación sólo fue debatida en relación con niños y niñas de edad escolar, y los miembros del Comité solicitaron la provisión de almuerzos gratuitos en las escuelas. Durante la sesión, la delegación alemana se centró principalmente en la última reforma del Código de la Seguridad Social, y la situación de los solicitantes de asilo y los refugiados no fue discutida en detalle.

En sus observaciones finales, el Comité puso de relieve varios aspectos que son relevantes para el derecho a la alimentación en Alemania.⁴ Por ejemplo, instó al Estado a garantizar que los solicitantes de asilo puedan gozar una igualdad de trato en el acceso a los sistemas de seguridad social no-contributivos, el sistema de asistencia médica y el mercado laboral. Asimismo, el Comité solicitó al Estado adoptar medidas concretas para asegurar que los niños y niñas,

3 Este concepto, denominado *Duldung* en la ley de residencia alemana, equivale a una suspensión temporal de la deportación.

4 Las observaciones finales del Comité sobre Alemania están disponibles en el CD adjunto y en la siguiente página web: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs46.htm>.

SUIZA

especialmente de familias pobres, reciban comidas apropiadas, lo cual no es actualmente el caso en todas las escuelas. Además de formular recomendaciones sobre la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional, el Comité insistió en que el Gobierno implementara plenamente un enfoque basado en los derechos humanos en sus políticas en materia de comercio internacional y agricultura, solicitando entre otros que examinara el impacto de los subsidios a la agroexportación sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los países que importan alimentos. Cabe asimismo destacar que en su recomendación, el Comité puso de relieve las *Directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación*. Dado que el Gobierno alemán apoya firmemente este documento, será interesante observar cómo tratará esta recomendación durante el próximo proceso de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE.

9b Suiza, ¿no está a la altura en materia de derechos humanos?

MARGOT BROGNIART¹

La Coalición Suiza por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue establecida en octubre de 2009 por iniciativa de FIAN Suiza y el Centro de Consejos y Apoyo para la Juventud sobre Derechos Humanos (CODAP). El objetivo principal de esta coalición era examinar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la región francófona de Suiza a fin de aportar información complementaria para el informe paralelo de la coalición nacional, elaborado en ocasión de la revisión del informe nacional suizo por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés o el Comité) en noviembre de 2010. Se llevó a cabo una prolongada campaña de concienciación en coordinación con organizaciones de derechos humanos para elaborar un informe paralelo que reflejara las realidades locales de la manera más fidedigna posible. El fruto de este proceso participativo, en el que colaboraron más de treinta asociaciones y sindicatos, fue un informe colectivo de gran importancia que ofrece un panorama completo de la situación de los DESC en la parte francófona de Suiza.²

1 MARGOT BROGNIART es la coordinadora de programas en FIAN Suiza desde 2009. Asimismo, es la coordinadora de la Coalición Suiza por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Coalición DESC) de la parte francófona del país. <http://www.fian-ch.org>. Este artículo fue redactado originalmente en francés.

2 Los informes de ambas coaliciones, la nacional y la de la región francófona, están disponibles en francés en el CD adjunto, así como también las observaciones finales del Comité. También se puede acceder a ellos en el blog de la Coalición DESC, <http://desc.ifaway.net>, y en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, junto a otros informes presentados por la sociedad civil. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs45.htm>.

Aunque Suiza ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o el Pacto) en 1992, los expertos del Comité han hecho hincapié en el incumplimiento del Estado con sus obligaciones. Entre otros, lamentaron que Suiza insista en seguir considerando que la mayoría de las disposiciones del Pacto constituyen meros objetivos programáticos y sociales, y no obligaciones legalmente vinculantes. La consecuencia directa de tal postura es que algunas de estas disposiciones no pueden tener efecto en el derecho interno o ser invocadas directamente ante los tribunales suizos.

Los 35 temas tratados en las recomendaciones del Comité reflejan la preocupación por la situación de las personas indocumentadas, que en algunos cantones son excluidas de los sistemas de asistencia social y se ven por tanto obligadas a depender de la ayuda de emergencia. Ésta consiste de alrededor de 10 francos suizos por día, una suma inadecuada para la realización de sus derechos, en especial del derecho a la alimentación. El Comité también subrayó la manera inadecuada y negligente en la que son tratados muchos solicitantes de asilo. Asimismo, expresó preocupación por las diferencias en la remuneración entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor, la vulneración del derecho de huelga y los despidos injustos debido a la afiliación sindical de trabajadores. Profundamente preocupados por la persistencia de la pobreza extrema en Suiza, los miembros del Comité instaron a las autoridades a revisar su estrategia para combatirla.

La actuación de Suiza también fue reprochada en relación con sus obligaciones extraterritoriales en la negociación y el cierre de acuerdos comerciales y de inversión con Estados socios, dado que algunos de ellos ya han comprometido los derechos a la salud y a una alimentación adecuada en varios terceros países. Asimismo, el Comité recalcó en repetidas ocasiones el creciente problema de la xenofobia y discriminación en Suiza, en particular hacia la comunidad gitana, y solicitó a las autoridades que adoptaran estrategias para proteger la diversidad cultural. Finalmente, el Comité alentó al Estado a ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC.

Tras el examen de la situación en Suiza por parte del Comité, las coaliciones de la sociedad civil, en un esfuerzo por evitar que sus recomendaciones sean olvidadas, se centraron en divulgarlas ampliamente y lanzaron una campaña para promover su cumplimiento por parte de las autoridades a fin de garantizar la realización efectiva de los DESC en Suiza. Las actividades contempladas en el marco de esta campaña incluyen el desarrollo de un manual para la implementación de estas recomendaciones y una serie de talleres dirigidos a las autoridades.

Al mismo tiempo, un grupo de estudiantes del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo, en estrecha colaboración con FIAN Suiza, llevó a cabo un estudio sobre el derecho a la alimentación en Ginebra.³ Este estudio describe la situación del derecho a la alimentación así como también las leyes, políticas y programas que fomentan o impiden el ejercicio de este derecho en Ginebra. Asimismo, se identifican los grupos vulnerables (personas desempleadas, familias monoparentales, “trabajadores pobres”, y personas indocumentadas) que se ven obligados a recurrir a la ayuda alimentaria, y se formulan recomendaciones concretas para mejorar su situación. Basándose en este estudio, FIAN Suiza también lanzará una campaña de concienciación y promoción sobre el derecho a la alimentación dirigida especialmente a las autoridades.

3 Este estudio está disponible en francés en el CD adjunto y en la siguiente página web: <http://desc.ifaway.net/2011/01/19/etude-droit-a-une-alimentation-adequate-geneve/>.

9C El derecho a la información y a la participación en la Política Agrícola Común (PAC)

ENRIQUE GONZÁLEZ¹

Desde su implementación, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) se ha caracterizado por una gran opacidad en el ámbito de la información, en especial en cuanto a los aspectos financieros. Aunque se trata de una política de inversión de recursos públicos, durante décadas la UE negó el acceso a la información sobre las cuantías y los beneficiarios de las ayudas de la PAC. A pesar de las críticas y los subsiguientes esfuerzos por abordar este tema y aumentar la inclusión de la sociedad civil, la PAC aún no cumple con las demandas en este aspecto. El presente artículo presenta una visión general de los principales puntos de crítica, las reformas y los desafíos que surgen en relación con la PAC.

En 2008, tras numerosas críticas por la falta de transparencia sobre el uso de los fondos y para mejorar la gestión financiera, la Comisión de la UE adoptó un reglamento que obliga a los Estados a publicar los nombres de los perceptores y las cuantías de las ayudas.²

No obstante, en 2009, el Tribunal de Justicia de la UE restringió el alcance de la reforma al prohibir la divulgación de datos de personas naturales en función del derecho a la protección de datos personales. En abril de 2011 la Comisión ajustó el método de acuerdo a esta decisión.³ De esta manera, en la actualidad la transparencia sobre las ayudas se aplica sólo a las personas jurídicas. Lo cierto es, sin embargo, que como resultado de estas medidas han comenzado a salir a la luz las profundas inequidades en la distribución de las ayudas de la PAC – inequidades que ya venían siendo denunciadas en las últimas décadas por parte de movimientos y organizaciones campesinas y de defensa del derecho a la alimentación.

A pesar de estos avances, en 2010, en una resolución relativa al actual proceso de reforma de la PAC, el Parlamento Europeo consideró que las condiciones no han mejorado „ni la transparencia ni la legitimidad ni la simplificación de los recursos financieros asignados a la agricultura“. ⁴ En efecto, las dificultades para acceder a información no se limitan a cuestiones financieras. Así, en una resolución sobre el comercio agrícola, el Parlamento Europeo considera inaceptable que se reanuden negociaciones con el Mercosur „sin hacer pública una evaluación del impacto pormenorizada, y sin involucrarse en un debate político adecuado con el Consejo y

1 ENRIQUE GONZÁLEZ es investigador y autor de publicaciones sobre los derechos sociales. Ha trabajado con varias organizaciones sociales venezolanas así como también en la Defensoría del Pueblo de Venezuela. Es miembro de la Asociación Nacional de Medios Comunitarios, Libres y Alternativos (ANMCLA) y del Observatori DESC. Este artículo, que fue redactado originalmente en español, está basado en la siguiente publicación: *La Unión Europea y la crisis alimentaria. Impactos de la PAC en el derecho a una alimentación adecuada*, Observatori DESC, 2011. Ésta está disponible en español en el CD adjunto.

2 Reglamento (CE) No 259/2008 de la Comisión, de 18 de marzo de 2008. Diario Oficial de la Unión Europea, L 76/28. 19.3.2008

3 Commission Implementing Regulation (EU) No 410/2011, of 27 April 2011. L 108/24 Official Journal of the European Union 28.4.2011.

4 UE. Parlamento Europeo. Resolución del 8 de julio de 2010, sobre el futuro de la PAC después de 2013 (2009/2236(INI)). Párr. T.

el Parlamento“; y „lamenta que la Comisión aún no le haya informado acerca de las negociaciones“ comerciales con Canadá, „a pesar de que comenzaron en octubre de 2009“.⁵

En materia de participación, la Comisión ha desarrollado una compleja red compuesta por centenares de grupos de expertos y comités consultivos. En el ámbito agrícola, existen casi 30 comités, lo que hace que sea el sector que cuenta con „el mayor número de estructuras de concertación institucionalizadas“, de las cuales la mayor parte „constituyen verdaderas comunidades de intereses establecidas alrededor de políticas específicas, ya que acostumbran a tener un carácter estable, se reúnen periódicamente y sus miembros son casi siempre los mismos“⁶. Estos comités, financiados por la Comisión Europea, están integrados por representantes de los Estados miembros y por asesores independientes que representan a grupos de interés de carácter público y privado.

Un claro ejemplo del poder de estos grupos de interés es la admisión de cultivos con semillas transgénicas por parte del Gobierno español. Esta decisión se contradice con la orientación del resto de países de la UE, que frente a los riesgos que suponen los organismos genéticamente modificados (OGM) sobre el medioambiente así como sobre la salud humana, tienden a impedirlos en sus territorios. El Observatorio 2010 ya ha denunciado el incumplimiento del derecho a la información ambiental que supone esta decisión ante „las evidencias crecientes sobre la influencia directa que tiene la industria de la biotecnología en los órganos de decisión del Gobierno“.⁷

Ante el creciente descrédito de la PAC, la Comisión Europea impulsó una nueva reforma de la política. En 2010, inició una consulta pública con el supuesto objetivo de influir en el camino a seguir. Los resultados mostraron la necesidad de „introducir transparencia en la cadena alimentaria y dar un mayor peso a los productores“.⁸ No obstante, diversos actores sociales del ámbito europeo denuncian que la reforma se ha guiado hasta el momento por los intereses de las grandes corporaciones.

A su vez, una representante del Comité Económico y Social Europeo, proveniente del área sindical, destacó que el creciente proceso de centralización del diseño de políticas agrícolas en manos de la Comisión Europea ha levantado cuestionamientos en el ámbito agrícola, por cuanto significa „una cesión de poder no solo de las autoridades legislativas europeas sino de los interlocutores sociales que hasta el momento formaban parte de la consulta preceptiva de la definición y control de la política de desarrollo rural“.⁹

Como establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (el Comité o CESCR por su sigla en inglés), la formulación y aplicación de estrategias para el derecho a la alimentación exige el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas, transparencia

5 UE. Parlamento Europeo. Resolución del 8 de marzo de 2011, sobre la agricultura de la UE y el comercio internacional (2010/2110(INI)). Párrs. 46 y 59.

6 En: Francesc Morata. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Pág. 4.

7 En: Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2010. *El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos para la gobernanza mundial*. Alemania, octubre de 2010. Pág. 73.

8 UE. Comisión Europea. La Política Agrícola Común más allá de 2013. Debate público. Resumen de las aportaciones. Pág. 8.

9 M. Sánchez Miguel. Adaptación de la PAC al nuevo marco normativo europeo. En: Revista Daphnia, nro. 54. ISTAS. Madrid, 2011. En: <http://www.istas.net/daphnia/articulo.asp?idarticulo=1066>.

y participación popular. En el diseño de leyes y políticas, las autoridades „deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil“.¹⁰

Revertir el desmantelamiento de los mecanismos que posibilitan la participación efectiva y el acceso a la información por parte de las organizaciones campesinas y de consumidores constituye actualmente uno de los principales desafíos que afronta la nueva reforma de la PAC planteada para el año 2013. De su incorporación depende la posibilidad de convertir la política agraria europea en una política sostenible, inclusiva y socialmente justa.

10 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). E/C.12/1999/5. 12 de mayo de 1999. Párrs. 23 y 29.

RECLAMAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO UN DERECHO HUMANO EN ÁFRICA

HUGUETTE AKPLOGAN-DOSSA¹

En África, no hay escasez de tierras cultivables o recursos naturales y, sin embargo, no se pueden cubrir las necesidades alimentarias de su población. Más de la mitad de las personas no tienen acceso a una alimentación adecuada, mientras que en África subsahariana una de cada tres padece hambre crónica.² La causa principal de esta situación es el abandono desde los años 80 del sector agrícola por parte de los Gobiernos y debido a las políticas implementadas en el marco de programas de ajuste estructural, a pesar del predominante papel de este sector en la economía de la mayoría de los países africanos.

Sin embargo, en los últimos años la importancia del desarrollo rural, en particular para la lucha contra la inseguridad alimentaria, ha sido ampliamente reconocida y ocupa una posición más central en las políticas estatales. La Declaración de Maputo de 2003 sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria, en la cual los Estados firmantes se comprometieron a destinar al menos el 10% de sus presupuestos nacionales a la agricultura y el desarrollo rural, es un buen ejemplo a nivel regional. Actualmente, incluso los principales donantes y asociados técnicos reconocen

que el efecto en la reducción de la pobreza en África es tres veces mayor por cada dólar invertido en la agricultura que por cada dólar invertido en cualquier otro sector de la economía.³

Si bien esta situación parece ser alentadora, la implementación de estrategias para combatir el hambre basadas en los derechos humanos, y en el derecho a la alimentación en particular, es un fenómeno inusual en el continente. La mayoría de los Estados africanos ha ratificado varios instrumentos jurídicos internacionales y regionales que abarcan el derecho a la alimentación, concretamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. Además, el continente alberga instituciones como la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), que en 2005 llevó a cabo un examen de las violaciones de derechos humanos en los Estados miembros dentro de su jurisdicción. Sin embargo, el derecho a la alimentación sigue sin ser reconocido ampliamente y sólo pocas veces es respetado, como han revelado los informes sobre la situación actual del derecho a la alimentación realizados en varios países miembros de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (*Réseau Africain Pour le Droit à l'Alimentation* – RAPDA) entre 2008 y 2010.⁴ Estos informes

1 HUGUETTE AKPLOGAN-DOSSA es la coordinadora de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA). Además, ocupa cargos superiores en varias organizaciones nacionales y regionales, y preside la Comisión de Economía y Finanzas del Consejo Económico y Social de la República de Benín.

RAPDA colabora con un gran número de organizaciones, como por ejemplo FIAN, Pan para el Mundo e ICCO, así como también con instituciones regionales como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), para promover el reconocimiento y la implementación de los DESC.

Este artículo fue redactado originalmente en francés.

2 FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008: Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*, Roma: FAO (2008).

3 FAO, *Regional Strategic Framework for Africa (2010-2015)*, disponible en la siguiente página web: <http://www.fao.org/docrep/013/am054e/am054e00.pdf>.

4 Estos informes están disponibles en la página web de RAPDA: <http://www.rapda.org>.

CAMERÚN

también demuestran que las autoridades de distintos niveles generalmente no adoptan medidas para integrar las convenciones internacionales en materia de DESC en el marco jurídico nacional o garantizar su implementación. Esta situación se debe a menudo a la falta de planificación y recursos de la administración y el poder judicial, como ilustran los casos de Camerún, Togo y Níger presentados en este artículo. En estas condiciones, reclamar la realización de derechos es una tarea ardua, en especial en vista de la magnitud del problema del acaparamiento de tierras en África, como demuestra el caso de Uganda.

A fin de garantizar que las autoridades rindan cuentas por casos de violaciones del derecho a la alimentación, es necesario divulgar activamente información sobre el tema y abogar por la asimilación de este derecho en todos los niveles. RAPDA, cuya misión es trabajar para conseguir la realización del derecho a la alimentación

de todas las personas en África, actúa teniendo siempre en cuenta este hecho. A través de sus objetivos, estrategias, talleres de formación y actividades de abogacía, intenta generar conciencia sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación entre la población y los funcionarios del Gobierno. Asimismo, RAPDA da seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes sobre la situación actual, con el fin de inducir a los Gobiernos responsables a tomar medidas de respuesta en casos de violaciones del derecho a la alimentación. En diciembre de 2010, RAPDA lanzó el llamamiento de Bamako, en el que instaba a los Estados africanos a ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC y animaba a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales a movilizarse para apoyar a sus respectivos países en este proceso.

10a Desafíos y oportunidades para el derecho a la alimentación en Camerún

RAPDA CAMERÚN Y VALENTIN HATEGEKIMANA¹

Camerún posee una gran población rural que se dedica activamente a la agricultura y, debido a las condiciones generales favorables, es capaz de producir alimentos suficientes para alimentar a la nación. Las comunidades locales y los productores a pequeña escala generan más del 80% de la producción nacional de alimentos y emplean a más del 60% de la población activa. Éstas son condiciones propicias para poder hacer posible la realización del derecho a la alimentación en el país.

Sin embargo, al evaluar la situación de este derecho empleando las *Directrices voluntarias* de la FAO adoptadas en 2004, se puede observar que el marco legal e institucional, así como

¹ VALENTIN HATEGEKIMANA es el coordinador para África del Secretariado Internacional de FIAN. El presente artículo que fue redactado originalmente en inglés está basado en parte en el informe nacional sobre el derecho a la alimentación elaborado en 2010 por RAPDA en Camerún, disponible en el CD adjunto y la página web de la organización: <http://www.rapda.org/>.

también el desarrollo y la implementación de políticas agrícolas, restringen considerablemente la realización del derecho a la alimentación.

Camerún ha ratificado varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación, pero éstos aún deben ser incorporados en la legislación nacional. Este proceso no debe limitarse únicamente a adoptar leyes apropiadas; también requiere impulsar procesos para la implementación efectiva de las leyes que permitan iniciar acciones legales en casos de abusos. En este sentido, el instrumento jurídico de mayor jerarquía en Camerún a nivel interno, la Constitución de 1996, no hace ninguna referencia específica al derecho a la alimentación y tampoco existe ninguna ley que trate explícitamente su promoción o protección. La próxima reforma de la Ordenanza de la Tenencia de la Tierra de Camerún, que data de 1974, será la oportunidad perfecta para incorporar elementos de las *Directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, recursos pesqueros y forestales, que supuestamente serán* adoptadas por la FAO en otoño de 2011.²

En general, los poseedores de obligaciones en Camerún tienen en cuenta los intereses de los titulares de derechos al diseñar, implementar y monitorear políticas públicas. Sin embargo, las autoridades no fomentan el derecho a una alimentación adecuada de manera suficiente. Aunque los ministerios de agricultura, desarrollo rural y ganadería han llevado a cabo más de 70 proyectos y programas desde 2007, éstos no han logrado reducir palpablemente los niveles de pobreza y hambre del país. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), elaborado como requisito previo para que Camerún pueda beneficiarse de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), ha servido como hoja de ruta, especialmente para el desarrollo de los sectores agrícola y rural, y ha establecido metas orientadas a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A fines de 2009, el Gobierno adoptó una nueva política, reflejada en el Documento Estratégico de Crecimiento y Empleo, también conocido como *Horizonte 2035*. Su objetivo es convertir a Camerún en un país emergente en los próximos 25 años. Además, el Gobierno elaboró el Documento Estratégico de Desarrollo Rural, que establece directrices relevantes.

A pesar de la existencia de estos planes y documentos de políticas, los sistemas de monitoreo son débiles, su implementación es sólo moderadamente eficaz, y la participación ciudadana es baja más allá del nivel local, aunque las comunidades han desempeñado un papel importante en el proceso. Sus perspectivas e intereses generalmente no son tomados en cuenta debidamente durante los procesos de consulta y por lo tanto no se ven reflejados de manera adecuada en los documentos finales. Además, las opiniones recogidas durante la fase de recopilación de información tienden a diluirse en los sistemas extremadamente centralizados y burocráticos en beneficio de los intereses de aquellos a cargo de la ejecución de los proyectos. Los procesos de retroalimentación (*feedback*), transparencia y rendición de cuentas son llevados a cabo de manera descendente (de arriba hacia abajo) y las iniciativas para aumentar la aceptación y apropiación local de los programas son escasas o inexistentes.

En Camerún, más de 17 ministerios están involucrados en planes, programas y proyectos relacionados con la agricultura y el desarrollo rural. Desafortunadamente, la interacción entre

2 Para más información sobre las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, recursos pesqueros y forestales* de la FAO, ver: <http://www.fao.org/cfs/cfs-inicio/tenencia-de-la-tierra/es/>.

NÍGER

estos actores es muy limitada y a veces sus funciones se duplican, resultando en repetición de esfuerzos y, a menudo, negligencia. También hay una falta de sinergia entre los diferentes actores clave en el sector agrícola y de desarrollo rural. Esta situación, junto con la falta de personal calificado en el Ministerio de Agricultura y otras agencias relevantes del Gobierno, es una de las razones principales por las cuales Camerún tiene dificultades para garantizar de manera efectiva el derecho a la alimentación.

En su 47º período de sesiones (del 14 de noviembre al 2 de diciembre de 2011), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinará el nivel de implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en Camerún. Esto ofrece una gran oportunidad a los activistas de la sociedad civil para hacer hincapié en la obligación del Gobierno de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, incluyendo las observaciones generales relevantes. También se tratarán temas de fundamental importancia, como por ejemplo la crisis actual causada por el acaparamiento de tierras, que lleva al desalojo de numerosas comunidades campesinas de sus territorios. El examen de la situación en Camerún también representa una oportunidad única para recordar tanto a los titulares de derechos como a los poseedores de obligaciones de la importancia de garantizar la participación de los primeros en el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas públicas para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el país.

La creación del Movimiento por el Derecho a la Alimentación en Camerún, afiliado a la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA), brinda una importante oportunidad para interactuar con los poseedores de obligaciones y unir fuerzas en un esfuerzo orientado a desarrollar una política de referencia para la promoción del derecho a la alimentación. Una fuerte movilización de la sociedad civil en varios frentes es imprescindible para instar al Gobierno a convertir el derecho a la alimentación en una realidad para todos los cameruneses y camerunesas.

10b Una nueva oportunidad para el derecho a la alimentación en Níger¹

Níger, uno de los países más pobres del mundo, ha experimentado inestabilidad política y escasez crónica de alimentos durante décadas. Debido a la aridez de la tierra y las deficiencias del sector agrícola, que carece de equipamiento adecuado y depende fuertemente de las precipitaciones,

¹ El presente artículo es un resumen de un informe elaborado por la coalición nacional de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) en Níger y la ONG SOS-FEVVF, disponible en francés en el CD adjunto, y de un artículo publicado por las Redes Regionales Integradas de Información (IRIN – *Integrated Regional Information Networks*): *Niger: Chasing food security*, 29 de marzo de 2011: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9572a3c.html>.

la seguridad alimentaria ha sido comprensiblemente la principal preocupación de los sucesivos gobiernos del país. Sin embargo, tras la reciente (y justa) elección y asunción del cargo de un nuevo presidente, puede haber llegado la hora de promover una estrategia de seguridad alimentaria basada en el derecho a la alimentación como posible solución a largo plazo a las recurrentes hambrunas en el país.

Después del golpe de Estado que tuvo lugar en febrero de 2010, el Gobierno militar provisional redactó una nueva constitución, la cual menciona el derecho de toda persona a una alimentación sana y suficiente en el artículo 12, y convocó elecciones en el primer trimestre de 2011. Asimismo, adoptó medidas para desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria mediante la creación de la Autoridad Superior para la Seguridad Alimentaria (*Haute Autorité à la Sécurité Alimentaire*) y organizó una Conferencia Internacional sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) en marzo de 2011. Ésta fue concebida como un proceso mediante el cual todos los actores relevantes en materia de seguridad alimentaria – políticos, autoridades locales, expertos técnicos, científicos, representantes de la agroindustria, diversas ONG y la sociedad civil – pudieran intercambiar conocimientos y experiencias y proponer estrategias para hacer frente a la inseguridad alimentaria.²

Sin embargo, a fin de desarrollar una estrategia integral para erradicar el hambre, es imprescindible abordar en primer lugar la falta de recursos económicos y apoyo al sector rural. Aunque la agricultura (fundamentalmente de subsistencia) aporta más del 40% del PIB y emplea a la mayoría de la población, los préstamos y las inversiones son inaccesibles para el sector rural desde fines de los años 80, cuando la mayoría de los sistemas de crédito agrícola quebraron y el Estado se desentendió del asunto. En 2003, al firmar la Declaración de Maputo, Níger se comprometió a destinar al menos el 10% de su presupuesto nacional a la implementación de una política de desarrollo agrícola y rural. No obstante, el Estado no ha cumplido este objetivo en los últimos años, por lo cual la sociedad civil debería impulsar una campaña de promoción dinámica para recordarles a las autoridades que tienen estos compromisos concretos. Además, la clarificación de la propiedad de la tierra representa un desafío adicional que debe ser resuelto, debido al aún importante papel del derecho consuetudinario en el país. En tales circunstancias, el reciente anuncio realizado por el nuevo presidente, Mahamadou Issoufou, sobre el plan de invertir alrededor de dos mil millones de dólares para mejorar los sistemas de riego en la agricultura es alentador.³

Por otro lado, la falta de concienciación e información, en particular en materia de derechos humanos, es otro problema importante. Varias organizaciones de derechos humanos locales han abierto un centro de información que ofrece sesiones de capacitación, pero a nivel estatal el Ministerio de Desarrollo Agrícola sólo organiza ocasionalmente cursos de formación sobre técnicas de cultivo. Esta situación también es una de las causas de la participación prácticamente nula del campesinado en la planificación de los programas de desarrollo rural.

2 "Conférence Internationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle: Mettre fin à l'insécurité alimentaire", *Sahel Dimanche*, 25 de marzo de 2011: <http://nigerdiaspora.net/journaux/saheldimanche-25-03-11.pdf>

3 Reuters, 27 de abril de 2011: <http://uk.reuters.com/article/2011/04/27/us-niger-challenges-idUKTRE73Q39F20110427>.

TOGO

El marco legal también debe ser consolidado. Níger ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1986, pero no ha cumplido con sus obligaciones internacionales. Según el profesor Oumarou Narey, investigador de derecho y economía en la Universidad de Niamey, la incorporación de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación en el marco jurídico nacional, que permitiría a los tribunales nacionales invocarlos directamente al decidir casos sobre violaciones del mismo, podría aumentar considerablemente la eficacia de los programas de seguridad alimentaria.

En conclusión, aunque actualmente las políticas y los programas gubernamentales aún se limitan a medidas de prevención a corto o medio plazo vinculadas a las frecuentes situaciones de emergencia causadas por el hambre, se han dado importantes pasos para desarrollar estrategias mejor estructuradas y más inclusivas para poner fin a la inseguridad alimentaria. Los titulares de obligaciones deben mejorar la coordinación entre los diversos actores y adoptar una conceptualización más amplia basada en el derecho a la alimentación y sus instrumentos de acompañamiento, estableciendo por ejemplo mecanismos que permitan a los ciudadanos y ciudadanas responsabilizar al Gobierno por la realización de este derecho.

Mientras la nueva administración civil se instala en el poder, hay una ventana de oportunidad abierta para que los ciudadanos y ciudadanas expresen sus demandas relativas al derecho a la alimentación.

10c Los desafíos para garantizar el derecho a la alimentación y la rendición de cuentas del Estado en Togo¹

Los ciudadanos y ciudadanas de Togo, un país que está emergiendo actualmente de un prolongado proceso de democratización, han podido observar recientemente cómo sus autoridades trabajan para mejorar el historial del Gobierno (históricamente malo) en materia de derechos humanos mediante la adopción de una serie de políticas y programas, algunos de los cuales conciernen directamente el derecho a la alimentación. En vista de su potencial de producción agrícola, Togo debería ser autosuficiente en la producción de alimentos. Sin embargo, la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica siguen afectando a una gran parte de la población, especialmente en las regiones más pobres y principalmente rurales del norte del país. Estas últimas

¹ El presente artículo, que fue redactado originalmente en francés, se basa en un informe sobre la situación actual del derecho a una alimentación adecuada en Togo, elaborado en 2010 por la coalición nacional de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA) en Togo. Este informe está disponible en francés en el CD adjunto y en la página web de RAPDA: <http://www.rapda.org>.

personas serían los principales beneficiarios de políticas de desarrollo rural orientadas a la realización del derecho a la alimentación.

La Constitución de Togo no contiene ninguna referencia explícita al derecho a la alimentación. Sin embargo, el artículo 140 establece que los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, a partir del momento de su publicación, una autoridad superior a la de las leyes nacionales, siempre y cuando sean implementados por las otras partes. Por consiguiente, Togo tiene la obligación de implementar, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En la práctica, no obstante, la transposición de estos tratados a la legislación nacional sigue siendo problemática. Las principales leyes que rigen la tenencia de la tierra son obsoletas² y en consecuencia prácticamente imposibles de aplicar, por lo cual es imperativo que sean reformadas para reflejar la actual realidad socio-económica del país. La tenencia de la tierra sigue siendo regulada en gran medida por el derecho consuetudinario. La herencia constituye la principal vía de acceso a la tierra y las mujeres son ampliamente excluidas. La ausencia general de documentos escritos que certifiquen la propiedad de la tierra causa conflictos y desalojos forzosos. Además, el aumento de los casos de acaparamiento de tierras por parte de individuos ricos y poderosos provenientes de las ciudades constituye una amenaza para la agricultura del país. Según la ley, los ciudadanos extranjeros no tienen derecho a adquirir tierras en Togo, pero las comunidades locales sospechan que terratenientes togoleses están comprando tierras para luego ponerlas a su disposición. A este ritmo, las comunidades rurales pronto se verán despojadas de sus tierras en beneficio del establecimiento de grandes propiedades privadas.

Se han registrado varios casos de hostigamiento e incluso asesinatos de campesinos locales que reclamaban su derecho a los recursos naturales y de producción, pero rara vez han sido examinados en las cortes. Asimismo, el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento libre, previo e informado en relación con proyectos que afectan a sus tierras y territorios tradicionales ha sido vulnerado en varios casos, en particular en relación con proyectos de extracción de fosfato y la mina de hierro de Bangeli. Debido a las difíciles condiciones de trabajo a las que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en Togo, hay una falta de documentación sobre estos casos y las comunidades están luchando para movilizarse para exigir sus derechos.

La falta de rendición de cuentas y respuesta por parte del Estado ante estas violaciones de derechos humanos puede ser atribuida en parte a la escasez de recursos (tanto económicos como técnicos) y de personal capacitado a disposición de las autoridades, en especial en el ámbito judicial. Asimismo, las instituciones se destacan por un nivel relativamente alto de corrupción. En tales condiciones, la implementación efectiva de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación, sigue siendo difícil de alcanzar, todavía más porque este derecho continúa siendo desconocido para la mayoría de los funcionarios y las personas responsables en las instituciones pertinentes. Lo mismo es válido en relación con el establecimiento de

2 Por ejemplo, el decreto que regula las expropiaciones por motivos de utilidad data de 1945.

mecanismos de recurso y apelación para denunciar decisiones administrativas que afecten el derecho a la alimentación.

Como parte de un programa de modernización del sistema judicial, el Estado planea proporcionar capacitación a jueces adicionales. Sin embargo, sería necesario desarrollar una estrategia de comunicación adecuada sobre el derecho a la alimentación a fin de informar mejor no sólo a los funcionarios responsables de su realización, sino también a los titulares del derecho. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) también contempla la modificación de la política de tenencia de tierras para incorporar las normas del derecho consuetudinario en un marco legal que proteja los derechos de los grupos vulnerables.³

El Programa Nacional de Inversión Agrícola y Seguridad Alimentaria (*Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire* – PNIASA), iniciado en 2008 como una prioridad en las políticas nacionales y en el DELP, establece el derecho a la alimentación como un pilar central de la estrategia para conseguir la seguridad alimentaria. Si bien el documento presenta un alto nivel de vaguedad en relación con las medidas previstas para garantizar e implementar las diversas dimensiones del derecho a la alimentación, es al menos alentador que las autoridades reconozcan su importancia.

En 2007, el Gobierno también adoptó el Programa Provisional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (*Programme intérimaire de protection et de promotion des droits de l'homme* – PIPPDH), el cual incluye, entre otros, un plan de capacitación sobre derechos humanos y la creación de un centro de recursos e información. También tiene como objetivo aumentar la capacidad de acción de las organizaciones de la sociedad civil y la participación de los movimientos sociales en los ámbitos político y económico. Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*Commission nationale des droits de l'homme* – CNDH) ha existido durante más de 20 años y está a cargo de la promoción de los derechos humanos, en particular a través del desarrollo de programas de capacitación para miembros de profesiones especialmente afectadas.

Sin embargo, es lamentable que ninguna de estas políticas se centre en la implementación efectiva de los compromisos en materia de derechos humanos que el Gobierno togolés ha asumido al ratificar tratados internacionales como el PIDESC. Asimismo, es imperioso que el derecho a la alimentación sea integrado como parte de una genuina estrategia global para la promoción de los derechos humanos y la rendición de cuentas del Estado, la cual debe basarse en decisiones descentralizadas y la participación real de las comunidades en los procesos de implementación.

En Togo, los principales desafíos consisten por lo tanto en asegurar la implementación de los tratados ratificados por el Estado que garantizan el derecho a la alimentación, conciliar el derecho consuetudinario y el derecho legislado, y cambiar la mentalidad tanto de los responsables de la toma de decisiones como de la población, de manera que el derecho a la alimentación sea considerado finalmente un derecho garantizado y exigible para todas las personas.

3 IMF, *Togo: Full Poverty Reduction Strategy Paper 2009-2011*, p. 53. Disponible en inglés en la siguiente página web: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1033.pdf>.

10d Los desalojos forzados en Uganda: La experiencia de las víctimas al exigir la rendición de cuentas mediante el uso de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

ANTON PIEPER¹

En agosto de 2001, el ejército de Uganda desalojó forzosamente a más de dos mil personas de sus tierras en el distrito de Mubende para permitir la creación de una vasta plantación de café operada por Kaweri Coffee Plantation Ltd., una filial de Neumann Kaffee Gruppe, que tiene su sede en Hamburgo (Alemania). Según los testimonios recogidos por FIAN, las casas de las personas afectadas fueron arrasadas, los campos destruidos y todos los bienes de la población local saqueados. Los desalojados fueron obligados a abandonar sus tierras a punta de pistola.² Hasta la fecha, siguen sufriendo las consecuencias de la pérdida de sus tierras.

Desde el desalojo forzoso, la mayoría de las personas desplazadas se han estado alojando en viviendas precarias construidas por ellas mismas en las inmediaciones de la plantación. Para asegurar su subsistencia, algunas comenzaron a utilizar tierras adyacentes para cultivar provisionalmente a pequeña escala, pero esto no basta para poder proporcionarles una alimentación adecuada a sus familias. Además, debido a la falta de ingresos resultante de su situación, el número de niños y niñas que pueden asistir a la escuela secundaria ha disminuido.

Las personas desplazadas han presentado quejas contra el Gobierno de Uganda y Kaweri Coffee Plantation Ltd. desde el año 2002, exigiendo compensación y la restitución de sus tierras. Sin embargo, el juicio, que debería tener lugar ante el Tribunal Superior de Nakawa (Kampala), ha sido postergado sistemáticamente. En nueve años, las investigaciones del tribunal no han logrado ningún avance importante y el caso aún está pendiente.

El 15 de junio de 2009, las personas desalojadas – que han unido sus fuerzas bajo el lema “despierta y lucha por tus derechos” – presentaron una queja con el apoyo de FIAN ante el Punto de Contacto Nacional (PCN) de Alemania, cuya función es asegurar el cumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Alegaron que Neumann Kaffee Gruppe había violado las Líneas Directrices por su participación en la destrucción de sus bienes sin haber proporcionado ningún tipo de compensación, su negativa a dialogar con las personas afectadas, la obstrucción del proceso judicial y sus intentos por llegar a un acuerdo extrajudicial.

Transcurrió más de un año y medio desde la presentación de la queja hasta que tuvo lugar el primer y (sorprendentemente) único encuentro entre el PCN, representantes de Neumann Kaffee Gruppe y los desplazados. La compañía no participó en las conversaciones iniciadas en 2010 por la Procuraduría General de Uganda para negociar un acuerdo extrajudicial y sus representantes tampoco estuvieron presentes en las dos últimas citas en el Tribunal.

1 ANTON PIEPER trabaja para FIAN Alemania y para el Secretariado Internacional de FIAN, y es el coordinador del proyecto *Hambre de Justicia (Hungry for Justice)*, que reúne a socios africanos y europeos. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 Gertrud Falk, Wolfgang Sterk, *The Case Mubende*, FIAN International, marzo de 2004. Disponible en: <http://www.fian.org/resources/documents/others/the-case-mubende/pdf>.

En abril de 2011, el PCN anunció el cierre del proceso de queja contra Neumann Kaffee Gruppe, una decisión especialmente inapropiada en un momento en el que es crucial mantener la atención internacional en el caso y fomentar la mediación entre las partes a fin de encontrar una solución justa y sostenible al conflicto.

La declaración final toma partido claramente a favor de Neumann Kaffee Gruppe, y para empeorar aún más las cosas, el PCN ha solicitado al movimiento “despierta y lucha por tus derechos” y FIAN poner fin a sus críticas públicas contra el desalojo forzoso y sus consecuencias.

Tanto las personas desalojadas como FIAN se niegan a aceptar esta demanda de ocultar información sobre violaciones de derechos humanos al público. Por lo tanto, la campaña continuará a fin de generar conciencia sobre las graves violaciones relacionadas con los desalojos forzosos en Mubende y sus consecuencias sobre el derecho a la alimentación de la población. En 2011 se llevaron a cabo diversas actividades para aumentar la presión sobre el Gobierno de Uganda y Neumann Kaffee Gruppe.³ Los esfuerzos locales e internacionales se orientan básicamente hacia el mismo objetivo que el *Observatorio de Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011*, es decir, apoyar a los individuos y las comunidades para que puedan reclamar sus derechos y responsabilizar a los Estados y actores privados en conformidad con el derecho internacional de derechos humanos.

Esperamos que esto anime a los titulares de derechos a no abandonar su lucha por la justicia, y que eventualmente conduzca a procedimientos equitativos y justos que garanticen una compensación adecuada y la restitución de los derechos a la tierra de las personas afectadas.

³ Ver Declaración de FIAN de abril de 2011, disponible en el CD adjunto.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN ASIA

CAROLE SAMDUP¹

Asia alberga a más de la mitad de la población mundial y a la mayor parte de las personas que padecen hambre. Según la FAO, 578 millones de personas se ven afectadas por el hambre crónica y la desnutrición en la región, una cifra considerablemente más elevada que en cualquier otro continente.² Al mismo tiempo, Asia presenta altos niveles de riqueza y crecimiento económico, y produce una gran parte de los alimentos del mundo, incluyendo el 90% de la producción de arroz.³ Entonces, ¿por qué persiste el hambre en medio de tanta abundancia?

Si bien la respuesta a esta pregunta reside en complejas circunstancias histórico-políticas, la falta de rendición de cuentas es sin duda un importante factor que contribuye a tal situación. Esta sección del *Observatorio* resalta cuatro casos – de China, Malasia, Nepal y Pakistán – que ilustran los esfuerzos realizados por la sociedad civil y los movimientos sociales para reclamar el derecho humano a la alimentación a través de procesos judiciales y administrativos a nivel nacional. Estas historias revelan la demasiado frecuente ineficacia de los mecanismos de recurso nacionales. Incluso cuando se emplean procesos administrativos, como en el caso de China, o cuando las cortes nacionales adoptan sentencias sobre casos específicos, como por ejemplo en Malasia, las demoras e injerencias políticas limitan

la utilidad de dichos mecanismos y pueden poner en riesgo a los demandantes.⁴ Cuando las denuncias están basadas en disposiciones constitucionales como en Nepal y Pakistán, las sentencias judiciales no son implementadas de manera sistemática y la naturaleza de las obligaciones del Estado es frecuentemente malinterpretada.

A diferencia de América, Europa y África, Asia no cuenta con un sistema regional de derechos humanos al que puedan recurrir las víctimas tras agotar los procesos nacionales. Existen acuerdos de cooperación regionales en las áreas de comercio y seguridad – en particular la Asociación de Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC por su sigla en inglés), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO). Sin embargo, estos órganos no incluyen mecanismos de monitoreo o resolución en materia de derechos humanos. En 2009 se estableció la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN, pero ésta carece tanto de independencia como de competencia para sancionar y ha sido criticada ampliamente por la sociedad civil por su ineficacia.⁵

En ausencia de mecanismos de recurso eficaces a nivel nacional y regional, las víctimas y sus defensores han recurrido al sistema internacional de protección de derechos humanos para intentar garantizar la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación en Asia. Defensores y defensoras de derechos

1 CAROLE SAMDUP es Asesora Superior sobre Derechos Económicos y Sociales en el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (Derechos y Democracia) en Canadá. www.dd-rd.ca. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2010*. A modo de comparación, según la FAO, 239 millones de personas padecen hambre en África subsahariana. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>.

3 Asia Rice Foundation. www.asiarice.org.

4 Para un ejemplo de un caso más prometedor, ver el artículo sobre India redactado por Biraj Patnaik (recuadro 4d).

5 Forum-Asia, *Hiding Beyond its Limits: Performance Report on the First Year of the AICHR 2009-2010*. http://www.forum-asia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2658&Itemid=42.

CHINA

humanos han apelado tanto al procedimiento del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como a procesos de revisión de varios órganos de tratados, presentando informes paralelos y dando testimonio ante los comités relevantes.⁶ En algunos casos, incluso han intentado obtener justicia de instituciones financieras internacionales. Por ejemplo, agricultores a pequeña escala de Malasia e Indonesia han logrado conseguir una moratoria sobre la financiación del Banco Mundial a la producción de aceite de palma africana

al denunciar violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.⁷

Sin embargo, tales éxitos son inusuales e insuficientes. Como los siguientes cuatro casos nacionales demuestran claramente, garantizar la rendición de cuentas de los Estados por violaciones del derecho a la alimentación en Asia requerirá que la sociedad civil, movimientos sociales y expertos jurídicos realicen conjuntamente féreos esfuerzos en toda la región.

6 Por ejemplo, en 2009, defensores de derechos humanos chinos cuestionaron las declaraciones del gobierno sobre la reducción de la desnutrición. Ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNSession4.aspx>.

7 La moratoria fue suspendida en abril de 2011 tras haber estado en vigor durante sólo 18 meses. Ver: <http://in.reuters.com/article/2011/04/01/idINIndia-56064820110401>. La moratoria fue el resultado de una auditoría interna del Banco Mundial, y está disponible (en inglés) en la siguiente página web: http://www.cao-ombudsman.org/uploads/case_documents/Combined%20Document%201_2_3_4_5_6_7.pdf.

11a La lucha por la tierra y el derecho a la alimentación en las zonas rurales de China¹

A pesar de todos los cambios y transformaciones que tuvieron lugar durante las últimas décadas, las comunidades rurales en China han permanecido en lo más bajo de la jerarquía de desarrollo del país. Si bien China afirma actualmente ser casi autosuficiente en materia de producción de alimentos, la progresiva desigualdad entre las comunidades urbanas y rurales ha resultado en una situación de creciente vulnerabilidad para los millones de personas que dependen de la agricultura a pequeña escala para asegurar su alimentación y nutrición básicas, en particular en las regiones del extremo occidental del país. Mientras China ha sido transformada por el crecimiento económico, los agricultores y agricultoras de zonas rurales aún deben padecer durísimas privaciones o, más literalmente, „comer amargo“ (*chi ku*), como dice el proverbio chino.

En las zonas rurales de China, el acceso a la alimentación adecuada está vinculado inexorablemente al acceso a la tierra. Según el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho

1 Este artículo es un resumen de la investigación realizada por Derechos y Democracia en los últimos años. Derechos y Democracia es una institución canadiense que promueve los derechos humanos y el desarrollo democrático en el mundo: www.dd-rd.ca. Para más información sobre la situación del derecho a la alimentación en China, se recomienda consultar las observaciones y conclusiones preliminares del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación sobre su misión a China en diciembre de 2010, incluidas en el CD adjunto. El informe completo sobre la misión estará disponible en marzo de 2012 en la página web del Relator Especial: <http://www.srfood.org>.

a la Alimentación, China ha perdido 8,2 millones de hectáreas de tierra cultivable desde 1997. Si bien esto ha sido en parte debido al cambio climático y desastres naturales, también es cierto que grandes porciones de tierra en las zonas rurales han sido transformadas a raíz de políticas dirigidas por el Estado para fomentar la urbanización, el establecimiento de infraestructura y el desarrollo industrial. En consecuencia, más de cincuenta millones de agricultores han sido desplazados de sus tierras en las dos últimas décadas, según fuentes oficiales. Las tierras son requisadas (*zheng di*) o bien ocupadas (*zhan di*) por empresas industriales, a menudo de manera ilegal. También son usuales las adquisiciones de terrenos especulativas en manos de funcionarios del Gobierno, motivadas por el aumento del valor de la tierra en China. Además, la compensación otorgada a las personas desplazadas es casi siempre inadecuada y estipulada en función del rendimiento agrícola en lugar del valor de mercado real de los terrenos. Frecuentemente hay disputas, a veces violentas, por la confiscación de tierras y los acuerdos de compensación.

En este contexto, el acceso a la justicia para los agricultores y agricultoras a pequeña escala es extremadamente problemático. Si bien China ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la capacidad del campesinado de defender sus intereses y reclamar sus derechos se ve limitada por la ausencia de derechos civiles y políticos, la pobreza y su posición desigual en la sociedad. Un gran número de agricultores y agricultoras carecen de documentación adecuada sobre sus tierras, lo cual hace prácticamente imposible recurrir a mecanismos judiciales de resarcimiento. Además, China no cuenta con un sistema judicial independiente y muy pocos de los agricultores desplazados pueden costear los honorarios de un abogado. Incluso si disponen de los medios para llevar su caso ante los tribunales, deben enfrentarse a serios obstáculos: convencerlos de aceptar el caso, desentrañar las complejas regulaciones en materia de compensaciones y asegurar que funcionarios gubernamentales locales no intervengan en el proceso.

Ante tales circunstancias, los agricultores y agricultoras frecuentemente deciden presentar peticiones (*xinfang zhidu*) como una manera de reclamar sus derechos. La presentación de peticiones es un proceso – garantizado en el artículo 41 de la Constitución de la República Popular China – que permite a los ciudadanos y ciudadanas apelar directamente a las autoridades, de manera individual o colectiva, a fin de obtener resarcimiento por quejas contra funcionarios locales. En teoría, el derecho a presentar peticiones debería ser una especie de mecanismo de control y equilibrio (*check and balance*) que garantice un grado de responsabilidad por parte del Estado. En la práctica, no obstante, el sistema es lento e ineficaz. Además, cuando los agricultores y agricultoras se dirigen a las autoridades centrales en Pekín, deben enfrentarse a demoras de carácter burocrático, acoso y presión para presentar sus demandas al nivel local, donde deben lidiar con las reacciones vengativas de los funcionarios quienes ejercen continuamente violencia contra los „alborotadores“.

No obstante, los agricultores y agricultoras en China siguen luchando por sus derechos, demostrando un gran valor, tenacidad e imaginación en circunstancias extremadamente difíciles. Su lucha por asegurar los derechos a la tierra es una lucha por su derecho a la alimentación, así como también por la estabilidad y la viabilidad de la China rural.

11b La protección del derecho humano a la alimentación de las comunidades indígenas en Sarawak, Malasia: El desafío de la rendición de cuentas

IRENE FERNÁNDEZ¹

La isla de Borneo alberga uno de los últimos bosques pluviales vírgenes del mundo, el cual ha proporcionado la fuente de alimentos a comunidades indígenas durante siglos. No obstante, en las tres últimas décadas, los bosques de Borneo han sido talados incesantemente para abrir paso al establecimiento de vastas plantaciones que generan aproximadamente el 90% de la producción mundial de aceite de palma africana.

El estado más grande de Malasia, Sarawak, está ubicado en la costa del noroeste de Borneo. Sarawak goza de un alto grado de autonomía en Malasia y posee autoridad plena sobre las políticas y la gestión de las tierras. El Ministro Principal de Sarawak ha ocupado su cargo durante 28 años y está acusado de nepotismo y corrupción en relación con la asignación de permisos y concesiones de tierras a la industria de palma africana,² las cuales han provocado el desplazamiento de comunidades indígenas de sus tierras y territorios.

Aproximadamente el 67% de la población de Sarawak es indígena. Durante siglos, las comunidades indígenas han obtenido sus alimentos de los bosques mediante la caza, la recolección y la pesca. El acceso limitado a los bosques, por consiguiente, ha restringido el acceso a sus fuentes de alimentación tradicionales. En Malasia, los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas están protegidos legalmente por la constitución. Sin embargo, en la práctica, estos derechos pueden ser suprimidos mediante el pago de compensaciones, sin importar cuán pequeña sea la suma o cuán absurdas sean las condiciones. En consecuencia, la supervivencia de las comunidades indígenas en los bosques pluviales continúa siendo amenazada por la producción a gran escala de aceite de palma africana.

La expansión de las plantaciones de palma africana es facilitada por el gobierno del estado de Sarawak mediante el otorgamiento de “arrendamientos provisionales” a las compañías, los cuales normalmente requieren que las comunidades indígenas cedan sus derechos a la tierra por sesenta años. Durante este período, el gobierno de Sarawak funciona como administrador de la tierra. Aunque éste concede el arrendamiento provisional directamente a la compañía, las comunidades deben negociar los términos de la compensación por su propia cuenta y a veces son sujetos a actos de intimidación y acoso por parte de las autoridades locales. Esto se traduce en acuerdos inequitativos en los que las comunidades renuncian a muchos de sus derechos

¹ IRENE FERNÁNDEZ es la directora fundadora de Tenaganita, una organización no gubernamental basada en Kuala Lumpur, Malasia, que lucha por proteger los derechos de las personas pobres en Malasia, incluyendo a mujeres, trabajadoras/es agrícolas, trabajadora/es sexuales y migrantes extranjeros. A lo largo de sus varias décadas de labor como activista de derechos humanos, Irene ha sido honrada con diversos premios, incluyendo el “Right Livelihood Award” en 2005. www.tenaganita.net. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

² www.bloomberg.com, 24 de agosto de 2009.

protegidos por la constitución. En uno de los casos documentados, se requirió a la comunidad afectada renunciar a toda reclamación por las tierras “a perpetuidad” a cambio de una compensación de \$50 por familia. Además, en el acuerdo se exigía a la comunidad asumir toda la responsabilidad por actividades de protesta futuras, incluso en el caso de que fueran realizadas por individuos o grupos que no formaban parte del acuerdo de compensación. Aunque el acuerdo permite a la comunidad acceder a los bosques para cazar y pescar, sus miembros deben presentar a las fuerzas de seguridad de la compañía una solicitud de autorización por adelantado para poder ingresar al área.³

Diversas organizaciones indígenas, incluyendo la Asociación Sarawak Dayak Iban (*Sarawak Dayak Iban Association*) y la Asociación de Abogados Indígenas de Sarawak (*Sarawak Indigenous Lawyers Association*), han buscado resarcimiento por tales prácticas mediante procesos judiciales. Aunque los tribunales de Sarawak han reiterado en varias ocasiones que los derechos a la tierra de las comunidades nativas son derechos pre-establecidos basados en la tradición, y un Tribunal Federal ha adoptado una sentencia que reconoce estos derechos, actualmente hay alrededor de 200 casos pendientes sobre acuerdos de concesiones. Asimismo, en casos en los que los tribunales han adoptado decisiones favorables para las comunidades, las mismas no son implementadas. La Comisión de Derechos Humanos de Malasia también está investigando denuncias, pero no puede implementar sus recomendaciones. Además, es un organismo federal, y el gobierno de Sarawak tiene jurisdicción exclusiva sobre la gestión de la tierra.

El desafío de la rendición de cuentas para las comunidades indígenas en Sarawak continúa sin ser resuelto y el número de disputas entre las comunidades y las compañías va en aumento. A menos que el gobierno ponga fin a la práctica de otorgar concesiones de tierras y realice un esfuerzo coordinado para resolver el problema del retraso en la resolución de quejas, los pueblos indígenas de Sarawak continuarán siendo objeto de violaciones de sus derechos humanos a la alimentación, a la tierra y a los recursos genéticos.

3 Algunos fragmentos del acuerdo pueden ser consultados en el CD adjunto.

11c La decisión de la Corte Suprema de Nepal sobre el derecho a la alimentación

BASANT ADHIKARI¹

El 19 de mayo de 2010, la Corte Suprema de Nepal adoptó una decisión histórica a favor de la justiciabilidad del derecho a la alimentación, en respuesta a una petición de interés público presentada por un grupo de abogados de derechos humanos. Los peticionarios, en nombre de Pro Public (una ONG de interés público nepalesa) se dedicaron a monitorear violaciones del derecho a la alimentación a través de las noticias y estudios sobre la situación de la seguridad alimentaria, algunos de los cuales revelaron que de los 75 distritos de Nepal, en 32 predominaba la inseguridad alimentaria y 16 eran extremadamente vulnerables en este sentido. Sin embargo, el Gobierno no ha respondido a la crisis, lo cual ha resultado en violaciones del derecho a la alimentación.

En este contexto, los peticionarios invocaron la jurisdicción extraordinaria de la Corte Suprema de Nepal para obligar al Gobierno a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar el acceso a la alimentación en los distritos afectados. La petición se basó en las disposiciones constitucionales que garantizan el derecho fundamental a la soberanía alimentaria y el derecho a una vida digna, e hicieron referencia a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes. Al examinar el caso, la Corte se centró en interpretar el derecho a la alimentación y la protección contra el hambre a la luz de los compromisos de Nepal en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos y las disposiciones constitucionales existentes, y también hizo referencia al derecho a la vida y a la libertad personal. Asimismo, señaló correctamente que una serie de derechos, como la libertad de ejercer una profesión o conducir un negocio, el derecho al trabajo y a la seguridad social, y el derecho a la soberanía alimentaria – así como también los derechos a la alimentación, al agua, a la vivienda, a la salud y a la educación – son requisitos previos para poder hacer del derecho a una vida digna una realidad. Todos estos derechos son reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución Provisional de Nepal de 2007. Por lo tanto, toda persona debe tener acceso a una alimentación adecuada a fin de vivir con dignidad.

Uno de los aspectos más interesantes e importantes de esta decisión de la Corte Suprema es que concluye que el Gobierno de Nepal está legalmente obligado por los tratados internacionales de derechos humanos que ha ratificado,² y que tiene la obligación de garantizar el derecho a la alimentación de todos sus ciudadanos y ciudadanas. Basándose en los tratados pertinentes,

1 BASANT ADHIKARI es abogado de derechos humanos en Nepal y trabaja para PNUD Katmandú en "Participatory Constitution Building". A lo largo de los años, ha encargado varias investigaciones y estudios sobre temas legales enfocados en los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad. También es miembro de FIAN Nepal. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 Éstos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular los artículos 6(2), 9 y 11, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969.

la Corte determinó que el derecho a la alimentación y la protección contra el hambre están estrechamente vinculados con muchos otros derechos, en particular con el derecho al trabajo, a la seguridad social y a las necesidades vitales básicas, y que por consiguiente el Gobierno tiene la obligación de garantizar su realización progresiva.

Sin embargo, la Corte Suprema señaló que garantizar el derecho a la alimentación no significa proporcionar alimentos gratuitamente a todos los individuos: más bien, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas concretas para mejorar las condiciones de vida, incluyendo la realización del derecho a la alimentación. Asimismo, observó que la disponibilidad de alimentos no es suficiente para realizar este derecho; los alimentos también deben ser accesibles y asequibles para todas las personas. Para conseguir este objetivo, el Estado debe actuar como facilitador, regulador o guardián, posibilitando que los individuos puedan satisfacer sus necesidades alimentarias por sí mismos.

Al interpretar el artículo 18 de la Constitución Provisional de Nepal, la Corte Suprema indicó claramente que los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación y a la seguridad social son derechos humanos fundamentales y que el Estado tiene la obligación de garantizar su realización progresiva. Haciendo referencia a la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte obligó al Gobierno de Nepal a garantizar la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, teniendo en cuenta su edad, condiciones de vida, salud, sexo, etc. Por lo tanto, el Estado debe garantizar un suministro estable de alimentos a los distritos vulnerables a la inseguridad alimentaria. La Corte también tomó conocimiento de que el Gobierno había cumplido la orden provisional adoptada en septiembre de 2008 en el marco del mismo caso.

Con esta decisión, que marca un hito en la historia del país, la Corte Suprema de Nepal no sólo exige a las autoridades estar bien preparadas para responder con eficacia a las crisis alimentarias en el futuro, sino que también, y lo que es más importante, reafirma la obligación constitucional del Estado de garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos los nepaleses y nepalesas.

11d El desafío de la rendición de cuentas en Pakistán – Un marco legal para el derecho a la alimentación

SHAFQAT MUNIR¹

En Pakistán, donde casi la mitad de la población no tiene acceso a una alimentación suficiente para poder llevar una vida activa y saludable, el derecho a la alimentación ha emergido rápidamente como un desafío para la rendición de cuentas en materia de gobernanza alimentaria. Sin embargo, a fin de que las personas puedan reclamar efectivamente este derecho en el país, es necesario establecer un marco jurídico vinculante, que actualmente no existe. Éste es el desafío al que se enfrentan los defensores y defensoras de derechos humanos.

Recientemente, Pakistán ha sido azotado por dos desastres naturales de gran escala: el terremoto de 2005 y las inundaciones de 2010. Éstos han empujado a millones de personas al borde del hambre. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otras agencias de las Naciones Unidas, la Unión Europea y donantes internacionales han proporcionado ayuda alimentaria humanitaria a las personas afectadas. Sin embargo, este tipo de intervención no fomenta la realización de su derecho fundamental a la alimentación: los tres pilares de la seguridad alimentaria – disponibilidad, acceso y uso – ofrecen una base para la promoción del derecho a la alimentación, pero no son suficientes a no ser que sean establecidos como derechos.

El artículo 38 párrafo (d) de la Constitución de Pakistán establece que „[e]l Estado debe satisfacer las necesidades vitales básicas, como alimentos, vestimenta, vivienda, educación y atención médica, de todos los ciudadanos – independientemente de su sexo, casta, credo y raza – que no sean capaces de obtener su sustento por su propia cuenta, de manera permanente o temporal, debido a invalidez, enfermedad o desempleo.“ Además, Pakistán es signatario de varios convenios internacionales en materia de alimentación y hambre.

A pesar de estos compromisos internacionales y la obligación establecida en el artículo 38 de la Constitución, Pakistán carece de mecanismos legalmente vinculantes mediante los cuales las personas afectadas puedan reclamar su derecho a la alimentación, y tampoco parece haber planes a corto o largo plazo para establecer tales mecanismos.

Hoy en día los alimentos son mercancías y sus precios varían a merced de las fuerzas del mercado. Debido a la reciente inflación de los alimentos y el incremento de precios, que llegan a cifras de dos dígitos, así como también la pérdida de las cosechas a raíz de las inundaciones y el lento ritmo del proceso de reconstrucción, 6,94 millones más de personas se ven ahora afectadas por la pobreza y se teme que no accedan al menos a una comida diaria. Disponen de poco dinero para gastar en alimentos en los mercados y, en ausencia de un marco que garantice la alimentación como un derecho fundamental, no pueden ni siquiera adquirir los productos más básicos.

¹ SHAFQAT MUNIR es analista político, activista de derechos humanos y editor. Asimismo, es miembro del Grupo de FIAN Pakistán. Este artículo fue redactado originalmente en inglés.

Las autoridades a nivel federal y provincial han establecido sistemas de subvención a los alimentos básicos, pero sólo de forma puntual y sin ningún tipo de marco legal.

I.A. Rehman, el director de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán, hizo un fuerte llamamiento por el derecho a la alimentación al afirmar que debía ser establecido como un “derecho exigible” en el país: “Nuestros ciudadanos deben ser capaces de reclamar este derecho ante los tribunales mediante la presentación de demandas legales. Todas las personas deberían poder alimentarse – no debería haber personas que padecen hambre.”²

En julio de 2011, el Grupo de FIAN Pakistán albergó la primera conferencia nacional sobre el derecho a la alimentación a fin de poner de relieve los desafíos para establecer un marco legal que obligue al Gobierno a garantizar la realización del derecho a la alimentación de su población y rendir cuentas por su desempeño. FIAN Pakistán ha lanzado una campaña para dar seguimiento a las recomendaciones de la conferencia.

Esta campaña, dedicada a promover la adopción de legislación adecuada, tendrá una duración de tres años, durante los cuales se informará a la población pakistaní sobre su derecho a la alimentación y la obligación del Gobierno de cumplir con sus demandas por la realización del mismo. La campaña aspira a generar conciencia y movilizar a los ciudadanos y ciudadanas para ejercer presión sobre el Gobierno, a fin de que establezca el marco legal necesario para garantizar la disponibilidad y el acceso a la alimentación como un derecho.

2 Ver entrevista en: Rana Tanweer, “Roti before kapra and makan: Fighting for food as a basic right”, The Express Tribune, 28 de marzo de 2011. <http://tribune.com.pk/story/138653/roti-before-kapra-and-makan-fighting-for-food-as-a-basic-right-lhr-city/>.

CONCLUSIÓN

REIVINDICANDO LOS DERECHOS HUMANOS – EL DESAFÍO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

¿Cuáles son las principales conclusiones que podemos sacar de la presente edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*?

En primer lugar, está emergiendo un genuino movimiento mundial por el derecho a la alimentación. Los artículos y recuadros incluidos en el *Observatorio* demuestran que una variedad de actores cada vez más amplia está luchando por reivindicar sus derechos humanos, en particular el derecho a una alimentación adecuada. Tales esfuerzos son motivados por la convicción de que estos derechos, a pesar de haber sido negados frecuentemente en el pasado, son reales y pueden por lo tanto ser exigidos. La mayoría de las luchas son impulsadas por comunidades y grupos sociales que se ven afectados o amenazados por violaciones del derecho a una alimentación adecuada y otros derechos humanos. Los movimientos sociales y otros grupos de la sociedad civil han tomado la iniciativa contra la injusticia, exigiendo acciones concretas de actores estatales, interestatales y privados para garantizar el respeto, la protección y la realización de sus derechos humanos. Hoy en día, existe un movimiento mundial que se dedica a reclamar el derecho a la alimentación, al agua, a la nutrición y a la tierra; defender los territorios de los pueblos indígenas; exigir salarios dignos para trabajadoras y trabajadores rurales y urbanos; y combatir la discriminación de género así como también la exclusión social, la represión y la criminalización. Este movimiento es diverso pero a la vez fuerte en su naturaleza, y viene logrando articulaciones crecientes de grupos y comunidades desde el nivel local al nivel internacional.

En segundo lugar, la lucha contra el hambre requiere garantizar el acceso a la justicia. Los autores ofrecen una excelente descripción de las distintas maneras en las que el acceso a la justicia es negado a personas que intentan reivindicar su derecho a una alimentación adecuada. Casi todos los artículos proporcionan ejemplos de los esfuerzos llevados a cabo por comunidades y grupos sociales para lograr la realización de sus derechos. Los factores que dificultan o bloquean su progreso incluyen intereses económicos, limitaciones jurídicas o simplemente relaciones de poder injustas. Aunque los obstáculos para la realización de los derechos humanos son muy diversos, todos comparten un denominador común: el reto fundamental de lograr el cumplimiento de las obligaciones pertinentes por parte de los actores responsables. En otras palabras, la realización de un derecho dependerá en última instancia de la implementación efectiva de la obligación correspondiente – por lo tanto, el factor clave que determinará el éxito o fracaso de una reivindicación de derechos humanos es si los responsables de su violación pueden ser responsabilizados efectivamente o no.

En tercer lugar, existe una necesidad urgente de reforzar la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación. Éste es el mensaje común que transmiten los artículos de la presente edición del *Observatorio*. En síntesis, el argumento es el siguiente: la primera condición *sine qua non* para la realización del derecho a una alimentación adecuada (y todos los derechos humanos) es que los titulares de derechos sean conscientes de los derechos que poseen y tengan las capacidades necesarias para poder exigir su cumplimiento. Si las obligaciones de los actores

responsables están claramente definidas y existe un sistema de rendición de cuentas adecuado que incluya mecanismos judiciales de recurso, entonces las víctimas podrán reclamar efectivamente el derecho en cuestión. En ausencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas – la segunda condición *sine qua non* – la implementación de las obligaciones de derechos humanos acaba dependiendo de las actitudes individuales de los actores involucrados y su voluntad de cumplir con los estándares de derechos humanos. Éste es el motivo por el cual los actores del sector privado prefieren los mecanismos de monitoreo basados en la autorregulación, para evitar un sistema de rendición de cuentas basado en los derechos humanos.

En cuarto lugar, la falta de rendición de cuentas y la impunidad que prevalecen actualmente son una causa directa del hambre crónica. No es una exageración afirmar que hasta el momento el 99% de las violaciones del derecho a una alimentación adecuada en el mundo han quedado impunes, ya que éstas no suelen ser investigadas ni los responsables llevados ante la justicia o castigados. ¿Cuántos individuos identificados como responsables de violaciones tradicionales del derecho a la alimentación – como por ejemplo desalojos forzados de comunidades de sus tierras o la degradación sistemática de la seguridad alimentaria a nivel doméstico en los países del Sur debido al *dumping* en la exportación de alimentos provenientes de los países del Norte – han rendido cuentas por tales violaciones? ¿Cuántos de ellos han sido procesados, juzgados y enviados a prisión? Varios artículos sobre este tema indican que se han logrado avances hacia el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada como un derecho justiciable que puede ser implementado por los tribunales nacionales y organismos regionales de derechos humanos. No obstante, incluso las sentencias históricas requieren ser implementadas – y los Estados han sido

reacios a cumplir con obligaciones claramente definidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

Esencialmente, tenemos dos opciones: mejorar la rendición de cuentas o permitir que prevalezca la impunidad, lo cual conduciría a más violaciones de derechos humanos. Los políticos tienen sin duda razón al afirmar que el derecho a una alimentación adecuada es el derecho más violado en el mundo, ¿pero qué medidas se están tomando para remediar esta situación? Claramente, sería necesario llegar a un compromiso conjunto para garantizar la rendición de cuentas por violaciones del derecho a una alimentación adecuada. No obstante, al formular declaraciones mundiales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, los Gobiernos no establecieron un mecanismo efectivo de rendición de cuentas para el caso de que no fueran alcanzados. Entonces, ¿qué dirán los políticos en 2015? Probablemente se lamentarán de que el primer ODM no pudo ser alcanzado debido a los fracasos políticos de sus predecesores entre 2000 y 2010. Sin duda, sin una mayor rendición de cuentas, la acción contra el hambre crónica no es eficaz.

En quinto lugar, surge la pregunta: ¿cuáles son los pasos clave para diseñar un plan orientado a fortalecer la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación? Al analizar los artículos incluidos en la presente edición del Observatorio, se pueden identificar los siguientes elementos esenciales como base para una discusión más amplia:

- Las luchas de las comunidades y los grupos sociales más afectados por el hambre y la desnutrición deben ser apoyadas, y las violaciones de sus derechos documentadas y expuestas a la atención pública. Asimismo, es vital que los actores relevantes en esta iniciativa reconozcan claramente el **papel central de los titulares de derechos,**

incluyendo campesinos/as, pastores/as, pescadores/as, trabajadores/as, pueblos indígenas, grupos étnicos, mujeres, jóvenes y otros movimientos sociales. Las iniciativas lideradas por la sociedad civil y los movimientos sociales, surgidos y fogueados en duros conflictos a todos los niveles, ofrecen un gran potencial para crear redes, unir fuerzas y ampliar la lucha mundial por el derecho a una alimentación adecuada.

- **Las deficiencias de los sistemas actuales de rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación deben ser identificadas**, a nivel local, nacional, regional e internacional, en relación con procesos políticos concretos que actualmente se encuentran en marcha, como se refleja en el *Observatorio*. Éstos incluyen, por ejemplo, reformas constitucionales y legislativas, la evaluación de estrategias nutricionales mundiales, actividades orientadas a poner fin a la discriminación de género y fortalecer los derechos del campesinado, estudios del impacto de los proyectos mineros en comunidades indígenas, el monitoreo de los efectos del acaparamiento de tierras, la expansión de los agrocombustibles y la inversión en el sector agrícola, la revisión de políticas y modelos agrícolas, la evaluación del funcionamiento y el desmantelamiento de los sistemas de protección social, la identificación de los factores que limitan los esfuerzos para promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación, la definición precisa de las obligaciones extraterritoriales de los Estados y, en particular, las deficiencias en la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación en relación con actividades de compañías multinacionales.
- Es vital formular un plan común para la sociedad civil a nivel mundial orientado a

mejorar la rendición de cuentas por violaciones del derecho a una alimentación adecuada que responda a las deficiencias identificadas y facilite iniciativas que están siendo llevadas a cabo en este ámbito, como aquellas presentadas en artículos de la presente edición del Observatorio y en otras ediciones anteriores. Esto requerirá trabajar intensamente y promover la cooperación entre estrategias nacionales de rendición de cuentas para el derecho a la alimentación y estrategias equivalentes a nivel regional e internacional. El plan puede incluir las campañas y procesos ya existentes sobre diversos temas altamente relevantes para el derecho a la alimentación adecuado, como por ejemplo la promoción de la justiciabilidad y la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC; la movilización en contra de la expansión global del acaparamiento de tierras y los agrocombustibles; la promoción de la igualdad de género en relación con el acceso a los recursos naturales, los salarios y la nutrición; el desarrollo de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición; el cuestionamiento de las problemáticas estrategias mundiales actuales en materia de nutrición; la promoción de la implementación de las obligaciones extraterritoriales; y el fortalecimiento del monitoreo de las políticas nacionales e internacionales por parte de la sociedad civil en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

Garantizar la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación requerirá realizar amplios y complejos esfuerzos. Sin embargo, debemos hacer frente a este desafío y unir nuestras fuerzas a nivel mundial si deseamos lograr progreso real para poner fin al hambre y sus causas.

CONTENIDO DEL CD

REIVINDICANDO LOS DERECHOS HUMANOS: EL DESAFÍO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Documentos adicionales:

- 02 Las actividades de cabildeo en las Naciones Unidas para promover los derechos del campesinado
La Vía Campesina, **Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos**, adoptada por el Comité Internacional de Coordinación de La Vía Campesina en Seúl, marzo de 2009.
Español | Inglés | Francés
- 4b Brasil
CONSEA, **A segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada indicadores e monitoramento, da constituição de 1988 aos dias atuais**, Brasília, CONSEA, 2010.
Portugués
- 4c Colombia
César Rodríguez-Garavito y Diana Rodríguez-Franco, **Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional Transformó el Desplazamiento Forzado en Colombia**, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, 2010.
Español
- 07 La rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos más allá de las fronteras
CESCR, **Statement on the obligations of States Parties regarding the corporate sector and economic, social and cultural rights**, E/C.12/2011/1, 46th session, Geneva, 2-20 May 2011.
Inglés

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

Documentos adicionales:

- 8a Bolivia
AIPE, **Informe de la Sociedad Civil sobre el Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2008-2009**, febrero de 2011.
Español
Derechos y Democracia, **El Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia**, Informe de la Misión (versión preliminar), junio de 2011.
Español | Inglés | Francés

- 8b Ecuador
FIAN Ecuador, **El Derecho a la Alimentación en el Ecuador: Balance del Estado Alimentario de la Población Ecuatoriana desde una Perspectiva de Derechos Humanos**, Quito, marzo de 2010.
Español
Natalia Landivar García, Milton Yulán Morán, **Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra estatal y el Derecho a la Alimentación de Posesionarios**, Informe 2010, FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida, Quito, febrero de 2011.
Español
- 8c Guatemala
CIDH, **MC 260-07 – Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos**, Guatemala, mayo de 2010
Español | Inglés
APRODEV, CIDSE, CIFCA, FIAN Internacional y La Vía Campesina, **El Derecho a la Alimentación y la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala**, Informe de Seguimiento, agosto de 2011.
Español
- 8d Haití
Coalición de organizaciones no gubernamentales y de la institución nacional de derechos humanos de Haití, **Presentación al Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos**, contribución colectiva, mayo de 2010.
Español | Inglés | Francés
- 8e Honduras
APRODEV, CIFCA, FIAN, FIDH, Rel-UITA y LVC, **Honduras: Violaciones de Derechos Humanos en el Bajo Aguán**, informe de la misión internacional de verificación, julio de 2011.
Español | Inglés
- 9a Alemania
Alliance for Economic, Social and Cultural Rights in Germany (wsk-allianz), **Parallel Report**, Germany, 2011.
Inglés
FIAN Germany, **Germany's Human Rights Obligations in Development Cooperation: Access to Land and Natural Resources and Germany's support of the Land Sector in Cambodia**, Additional information presented to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 46th session, 2 May 2011.
Inglés

Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegen Strömung, Deutsche Kommission Justitia et Pax, MISE-REOR, Urgewald, **Extraterritorial State Obligations**, Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, March 2011.
Inglés

CESCR, **Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights**, E/C.12/DEU/CO/5, 46th session, Geneva, 2-20 May 2011.
Inglés

9b Suiza

Coalition suisse romande sur les droits économiques, sociaux et culturels, **Rapport parallèle au 2ème et 3ème rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)**, novembre 2010.

Francés

National NGO-Report on the second and third periodic reports of Switzerland, Bern, September 2010.

Inglés

CDESC, **Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, E/C.12/CHE/CO/2-3, Ginebra, 1-19 de noviembre de 2010
Español | Inglés | Francés

FIAN-Suisse, Laurence Deschamps-Léger, Ladina Knapp, Arnaud Waeber, **Le droit à une alimentation adéquate à Genève : Résultats d'enquête et recommandations aux autorités genevoises**, The Graduate Institute, Genève, 2010.

Francés

9c Unión Europea

Enrique González, Observatori DESC, **La Unión Europea y la crisis alimentaria. Impactos de la Política Agraria Común en el derecho a una alimentación adecuada**, Observatori DESC, junio de 2011
Español

10a Camerún

National Coalition ANoRF-Cameroon, **Country Report on the Right to Food in Cameroon**, Yaoundé, 2010.

Inglés

10b Níger

Coalition nationale RAPDA-Niger, ONG SOS-FEWF (Amadou, M. et Moussa, M.), **Droit à l'alimentation au Niger : État des lieux de l'application de quelques directives volontaires de la FAO**, Niamey, avril 2010.

Francés

10c Togo

Coalition nationale RAPDA-Togo, **État des lieux du droit à l'alimentation adéquate au Togo**, Lomé, 2010.

Francés

10d Uganda

FIAN International, **Statement by FoodFirst Information and Action Network (FIAN) regarding the closure of the Mubende-Neumann case by the National Contact Point (NCP) for OECD Guidelines for Multinational Enterprises**, Heidelberg, April 2011.

Inglés

11a China

Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food, **Mission to the People's Republic of China**, Preliminary Observations and Conclusions, Beijing, 23 December 2010.

Inglés

11b Malasia

Excerpts of an agreement between a community and a company.

Inglés

Observatorio 2011

Español | Inglés | Francés

Observatorio 2010

Español | Inglés | Francés

Observatorio 2009

Español | Inglés | Francés

Observatorio 2008

Inglés

Visite nuestra página web – www.rtfn-watch.org – para acceder a más información, incluyendo:

- previas ediciones del Observatorio
- comentarios de actores internacionales clave sobre previas ediciones
- documentos adicionales relacionados con los artículos
- la posibilidad de suscribirse a nuestra newsletter
- la posibilidad de participar en discusiones sobre los últimos eventos y desarrollos en el ámbito del derecho a la alimentación y a la nutrición en nuestro foro
- más información sobre los miembros del Consorcio del Observatorio
- ¡y mucho más!

La rendición de cuentas constituye actualmente el desafío más apremiante en la lucha por el derecho a la alimentación y a la nutrición. En ausencia de un claro mecanismo de rendición de cuentas, las declaraciones de voluntad política para combatir el hambre y la desnutrición continúan siendo ineficaces. Los derechos humanos y las obligaciones de los Estados son dos caras de la misma moneda: sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas, no se puede hacer nada para exigir el cumplimiento de los principios de derechos humanos y, en consecuencia, los mismos no son realizados. Lo que es peor aún, la falta de rendición de cuentas permite que las violaciones de derechos humanos sean cometidas con impunidad, y, por consiguiente, repetidas una y otra vez. *El Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011* transmite un mensaje claro: es apremiante fortalecer la rendición de cuentas por violaciones del derecho a la alimentación a nivel local, nacional, regional e internacional.

El Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición pretende monitorear las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva de derechos humanos, a fin de detectar y documentar violaciones y/o situaciones que conduzcan a las mismas, así como también el incumplimiento de obligaciones de derechos humanos y deficiencias políticas. El *Observatorio* ofrece a expertos de derechos humanos, activistas de la sociedad civil, movimientos sociales, los medios de comunicación y académicos una plataforma donde intercambiar experiencias sobre cómo realizar más eficazmente su labor en el ámbito del derecho a la alimentación, incluyendo actividades de cabildeo, defensa y promoción.

2011