



OBSERVATORIO
DEL DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN
Y A LA
NUTRICIÓN

2012

¿Quién decide sobre
la alimentación y
nutrición a nivel
mundial?

Estrategias para recuperar el
control

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 2^a, 3533 AE Utrecht, Países Bajos
www.icco.nl

MIEMBROS DEL CONSORCIO DEL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN 2012



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



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, 2^{do} Floor, Muhandisin, El Cairo, Egipto
www.hlrn.org



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



DanChurchAid (DCA)
Nørregade 15, DK-1165 Copenhague K, Dinamarca
www.danchurchaid.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
Carrer Casp, 43 Baixos 08010, Barcelona, España
www.observatoridesc.org



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



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
Coordinación Regional
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/487 Jéricho, Von de la Station Dovonou, Cotonú, Benín
www.rapda.org



US Food Sovereignty Alliance (USFSA)
c/o WhyHunger
505 8th Avenue, Suite 2100, New York, NY 10018, EEUU
www.usfoodsovereigntyalliance.org



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

OCTUBRE DE 2012

Consejo Editorial:

Anne Bellows, University of Hohenheim
Pablo de la Vega, PIDHDD
David Kane, USFSA
Stineke Oenema, ICCO
Antonio Onorati, Centro Internazionale Crocevia
Maarten Immink, Consultor
Biraj Patnaik, Campaña por el Derecho a la Alimentación en India
Fernanda Siles, La Vía Campesina
Sara Speicher, EAA
Saúl Vicente, CITI
Bernhard Walter, Brot für die Welt
Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional

Coordinación del Proyecto:

Léa Winter, FIAN Internacional
winter@fian.org

Traducción:

María Alejandra Morena

Control de estilo:

Juan Carlos Morales González, Coordinación FIAN Colombia

Diseño:

KontextKommunikation, Alemania, Heidelberg/Berlín
www.kontext-kom.de

Edición:

Wilma Strothenke, FIAN Internacional

Impresión:

LokayDRUCK, Alemania
Carbono neutral manufacturado e impreso con tintas con una base de recursos renovables en papel 100% reciclado.

Financiado por:



Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC)
www.sdc.admin.ch

Brot für die Welt (Pan para el Mundo)

www.brot-fuer-die-welt.de



Comisión Europea (CE)
ec.europa.eu

FIAN Internacional

www.fian.org

Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

www.icco.nl



Red Internacional de Seguridad Alimentaria (IFSN) –
IFSN es co-financiada por la CE
www.ifsn.info

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

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

Todos los enlaces de internet incluidos en esta publicación han sido consultados por última vez en agosto de 2012.

ISBN:

978-3-943202-11-3

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

www.rtfn-watch.org

ÍNDICE

Lista de siglas y abreviaturas	6
Prefacio	8
Introducción	10
¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN A NIVEL MUNDIAL?	
Estrategias para recuperar el control	12-55
01 Trabajando juntos hacia la adopción de un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y la nutrición: ¿hasta dónde hemos llegado? Martin Wolpold-Bosien	13
02 La financiarización de los mercados agrícolas: la volatilidad de los precios de los alimentos y las cadenas de valor mundiales Mauro Conti	19
03 Dos grandes desafíos contemporáneos: el control corporativo sobre la alimentación y la nutrición y la falta de un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición Claudio Schuftan y Radha Holla	24
04 Los conflictos de intereses y la formulación de políticas basadas en los derechos humanos: el caso de la salud y la nutrición materno-infantil y de los niños de corta edad Lida Lhotska, Anne C. Bellows y Veronika Scherbaum	31
05 Las nuevas Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional: ¿un punto de inflexión en la gobernanza mundial de los recursos naturales? Sofía Monsalve Suárez	37
05 a Un puntapié para una nueva civilización Entrevista con Angel Strapazzón	42
06 El derecho a la alimentación de los pueblos indígenas Saúl Vicente Vázquez	44
06 a La amarga realidad del azúcar: mayores riesgos y amenazas para los pueblos indígenas en México Marcos Arana Cedeño y Xaviera Cabada	46
07 Estrategias para recuperar el control: los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales Rolf Künnemann	49

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES:		
	Monitoreo del derecho humano a la alimentación y a la nutrición	56-86
08	El acaparamiento de tierras y la primavera árabe: una crónica de la corrupción como forma de gobierno Joseph Schechla	57
09	Las hambrunas en África: un escándalo persistente Huguette Akplogan-Dossa	63
10	Los agrocombustibles: alimentando el hambre Pascal Erard	66
11	Políticas de recorte del gasto público y vulneración de derechos sociales: el caso de España Laia Fargas Fursa	70
12	Desigualdad y dependencia: el impacto del TLCAN en las zonas rurales de México Marcos Arana Cedeño	73
13	Agronegocio fuerte y Estado débil: la ecuación generadora de hambre en Paraguay Milena Pereira Fukuoka	77
14	El derecho a la alimentación en Bangladesh: análisis y desafíos para las campañas Zakir Hossain	80
15	El marco jurídico relativo al derecho a una alimentación adecuada en Filipinas Aurea Miclat-Teves y Maria Socorro I. Diokno	83
	Conclusión	88
	Lista de documentos disponibles en www.rtfn-watch.org	90

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMS	Asamblea Mundial de la Salud
APP	asociaciones público-privadas
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CE	Comisión Europea
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
DAA	derecho a una alimentación adecuada
DESC	derechos económicos, sociales y culturales
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DSN	determinantes sociales de la nutrición
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ETN	empresas transnacionales
ETO	obligaciones extraterritoriales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAIN	Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición
MEM	Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición
MENA	Oriente Medio y África del Norte
MSI	iniciativas de múltiples partes interesadas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	organización de la sociedad civil
PIB	producto interno bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RSC	responsabilidad social corporativa
RUTF	alimentos terapéuticos preparados
SCN	Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas
SUN	<i>Scaling Up Nutrition</i>
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

En primera instancia, la pregunta “¿quién decide sobre la alimentación y la nutrición?” parece ser retórica, pues sería algo lógico y natural que cada persona decidiera sobre su propia alimentación. El derecho a decidir y controlar qué alimentos consumir es inherente al derecho humano a una alimentación adecuada; es una decisión que debe ser tomada por los propios titulares de derechos. Sin embargo, en la realidad, cientos de millones de personas en el mundo han perdido, al menos parcialmente, este poder de decisión. Tal situación es especialmente cierta en el caso de las personas afectadas por el hambre y la malnutrición.

El enfoque basado en los derechos humanos “engloba determinados principios esenciales: la necesidad de poner a las personas en condiciones de realizar el derecho a tomar parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y transmitir información, incluso en relación con la adopción de decisiones relativas a las políticas para la realización del derecho a una alimentación adecuada”¹. En consecuencia, y sobre la base de los principios de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos, todas las personas poseen el derecho a disfrutar plenamente de sus derechos a la información y a la participación en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos relativos a la alimentación y la nutrición, y a exigir la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones.

El *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012* aborda el proceso de toma de decisiones sobre la alimentación y la nutrición a nivel mundial desde esta perspectiva de derechos humanos. La pregunta “¿quién tiene el poder de decisión?” también contiene implícitamente la pregunta “¿quién está excluido del proceso de toma de decisiones?” Existe una relación intrínseca entre la alimentación y el poder; es prácticamente imposible encontrar una persona que no tenga suficientes alimentos para subsistir entre los poderosos de las esferas sociales y políticas mundiales. En cambio, se puede observar cómo la exclusión de la toma de decisiones económicas y políticas se corresponde directamente con la incidencia del hambre y la malnutrición. Por lo tanto, al considerar los modelos de toma de decisiones en materia de acceso y control sobre la alimentación y la nutrición (incluyendo los procesos de concentración de los recursos alimentarios y dentro de las cadenas alimentarias en su totalidad), no se puede evitar discutir las relaciones de poder que existen entre actores extremadamente desiguales, una tendencia que incluso se puede observar en el ámbito de los hogares.

Los miembros del Consorcio del Observatorio estamos especialmente preocupados por el creciente aumento de la influencia y el control de la agroindustria y los actores financieros sobre los ámbitos de la alimentación y la nutrición, incluyendo su impacto en la especulación con los alimentos y los recursos necesarios para su producción. De hecho, el fenómeno del acaparamiento de tierras parece formar parte de un proceso mundial más amplio caracterizado por la “fiebre” por los recursos naturales. De nuevo, este es un problema de poder a nivel local, nacional y mundial, pero es también cada vez más un problema que provoca violaciones de derechos humanos, ya que las personas más afectadas por el hambre y la malnutrición están perdiendo terreno en el acceso a los recursos alimentarios y los procesos políticos de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, se puede observar claramente una tendencia según la cual los gobiernos y las organizaciones multilaterales reconocen y promocionan cada vez más el papel del sector privado y las organizaciones filantrópicas como partes interesadas centrales en la lucha contra el hambre y la malnutrición, entre otros a través de asociaciones público-privadas (APP), y como inversores clave en la agricultura y el desarrollo sostenible, sin contar no obstante con una regulación pública adecuada para prevenir y resolver conflictos de intereses.

Por otro lado, los movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil han desarrollado estrategias para recuperar el control de los pueblos sobre los alimentos y la nutrición. Varias de estas iniciativas son analizadas en la presente edición del *Observatorio*. Se puede distinguir un cierto patrón de denominadores comunes: muchas de estas luchas tienen su origen en la convicción de la soberanía de los pueblos y la soberanía alimentaria, y se refieren directamente a la utilización y el fortalecimiento de los instrumentos de derechos humanos en su acción política en materia de alimentación y nutrición. Por último, parecen

1 “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Roma: FAO, 2004. Párr. 19. [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/y9825s/y9825s00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/y9825s/y9825s00.pdf).

seguir una estrategia orientada a conseguir ocupar efectivamente un espacio de decisión política en las estructuras de gobernanza locales, nacionales y mundiales.

El *Observatorio 2012* presenta varios aspectos de este panorama general de movilización social que, en esencia, busca lograr la primacía efectiva de los derechos humanos sobre los intereses particulares, como se consagra en el artículo 1 de la Declaración y Programa de Acción de Viena adoptado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. Los derechos humanos son la herramienta más poderosa para asegurar que los esfuerzos mundiales contra el hambre y la desnutrición no sean reducidos a estrategias de intervención a corto plazo, sino que aborden todas sus causas estructurales, establezcan sólidos mecanismos de rendición de cuentas y logren empoderar a las personas en sus esfuerzos por recuperar el control sobre la alimentación y la nutrición.

Los miembros del Consorcio del Observatorio deseamos expresar nuestra más sincera gratitud a todos aquellos que han contribuido a la elaboración de esta edición. Apreciamos enormemente los aportes y perspectivas de los autores y autoras, que han sido decisivos para garantizar el éxito de esta publicación. Deseamos también 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, compuesto por Anne Bellows, David Kane, Stineke Oenema, Antonio Onorati, Maarten Immink, Biraj Patnaik, Fernanda Siles, Sara Speicher, Pablo de la Vega, Saúl Vicente, Bernhard Walter y Martin Wolpold-Bosien. Asimismo, deseamos destacar el apoyo de Donna Ramírez, asistente de la coordinadora.

Finalmente, agradecemos a todos 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)

Año tras año, el derecho a la alimentación de millones de personas es violado. Esto no se debe únicamente a la falta de rendición de cuentas sino también a la pérdida de control de los pueblos sobre su alimentación y nutrición. Al permitir que la toma de decisiones esté exclusivamente en las manos de un reducido grupo de sectores poderosos, se ha dado lugar a un modelo centralizado de suministro de alimentos que en muchos casos produce hambrunas, abusos políticos o el incumplimiento de las obligaciones básicas de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

En este contexto, es imperativo luchar para que las víctimas de intereses egoístas puedan recuperar su legítima soberanía sobre la alimentación. Es absolutamente inaceptable que comunidades que se han dedicado durante siglos a trabajar la tierra, criar ganado y pescar en mares y ríos a fin de alimentarse a sí mismas y a sus familias –campesinos y campesinas, comunidades pesqueras, pastores y pastoras, pueblos indígenas– estén siendo forzosamente desalojadas y se les impida no sólo mantener sus medios de vida, sino también acceder a medios básicos de subsistencia. Tal injusticia es tolerada por Estados que carecen de un sistema jurídico capaz de proteger a su población o por aquellos que están involucrados en prácticas de corrupción; estos inevitables abusos generan y afectan a innumerables víctimas indefensas.

A fin de establecer en un futuro próximo un modelo en el que el derecho a la alimentación sea protegido y disfrutado por todas las personas, es necesario discernir quién tiene el control en el ámbito de la alimentación y la nutrición. Ya se trate de empresas o instituciones, es fundamental monitorear sus decisiones para garantizar su transparencia y poder establecer un diálogo nivelado entre aquellos en el poder y los movimientos sociales. Junto a ello, llevar a cabo actividades de defensa y promoción de los derechos humanos es indispensable con el fin de asegurar que todos los Estados cumplan efectivamente las normas internacionales establecidas por los numerosos comités y pactos de derechos humanos que han sido ratificados por la vasta mayoría de países a lo largo de las últimas décadas.

La presente edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* está dividida en dos secciones. La primera consta de siete artículos acerca de diferentes aspectos de la pérdida de control sobre los ámbitos de la alimentación y la nutrición, en los que se presentan casos que afectan a personas en diversos países del mundo así como avances recientes en las estrategias para recuperar dicho control. La segunda sección del *Observatorio* abarca ocho artículos que monitorean acontecimientos recientes en regiones y países específicos, denunciando abusos perpetrados por políticos e instituciones, y el impacto negativo de las deficiencias en los marcos jurídicos en los derechos humanos.

El artículo 1 retoma algunos temas discutidos en las ediciones anteriores del *Observatorio*. Asimismo, ofrece un agudo análisis sobre la gran importancia de la labor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial tras su reforma y evalúa futuros desafíos y cómo tratarlos. El artículo 2 crea conciencia sobre el problemático proceso de financiarización de los mercados agrícolas, el cual permite a los especuladores tomar el control del mercado de productos básicos, resultando en violaciones del derecho a la alimentación y afectando severamente el poder adquisitivo del consumidor medio.

Los artículos 3 y 4 analizan la toma de control de las políticas internacionales sobre alimentación y nutrición por parte de las empresas privadas, prestando especial atención al aumento de las asociaciones público-privadas (APP), como la Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición (GAIN por su sigla en inglés) y la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés, *Scaling Up Nutrition*). Este controvertido tipo de asociaciones puede tener peligrosas consecuencias, que podrían ser evitadas mediante la adopción de un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición (DSN) y la implementación de una rendición de cuentas corporativa más sólida y efectiva a fin de evitar conflictos de intereses.

Basándose en una entrevista con Ángel Strapazzón de La Vía Campesina, el artículo 5 detalla el proceso de elaboración y el contenido de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Se destacan los elementos más relevantes e innovadores de las Directrices, así como también sus deficiencias y los segmentos que no están a la altura de las expectativas de las organizaciones de la sociedad civil.

Los pueblos indígenas son uno de los grupos más vulnerables en materia del derecho a la alimentación. El artículo 6 pone de manifiesto cómo los gobiernos, aunque la posición de desventaja de estas comunidades ha sido reconocida y las mismas han sido diferenciadas positivamente en la mayoría de las constituciones de América Latina, no cumplen con sus obligaciones en la práctica. El recuadro 6a ilustra esta situación mediante una crónica detallada de la agresividad con la que varias empresas de refrescos y productos de alto valor energético han intentado captar a los pueblos indígenas en México, provocando un preocupante aumento en la incidencia de la diabetes y otras enfermedades debido a hábitos de consumo poco saludables.

El último artículo de la primera sección, el artículo 7, presenta los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales (ETO por su sigla en inglés), los cuales fueron adoptados recientemente y ofrecen a los movimientos sociales nuevas vías para exigir a los Estados que rindan cuentas por su falta de observancia de los derechos humanos más allá de sus propias fronteras.

El artículo 8 nos brinda una nueva perspectiva de la primavera árabe. Explica cómo el caos jurídico, la ausencia de estado de derecho y la corrupción que precedieron a la ola de levantamientos populares en la región permitieron flagrantes violaciones del derecho a la tierra en países como Túnez, Egipto o Yemen.

Este año ha sido testigo de una nueva crisis alimentaria debido a las graves sequías, las cuales han causado hambrunas en todo el Cuerno de África y se han extendido luego a la región del Sahel. En el artículo 9 se delimitan las consecuencias de la insuficiente y/o ineficaz ayuda proporcionada, así como la necesidad de que los gobiernos y pueblos de estas regiones tomen efectivamente el control de sus sistemas alimentarios.

El artículo 10 presenta una reflexión sobre el grave error que implica creer que los agrocombustibles son la solución a los problemas ambientales, demostrando que éstos no sólo tienen un impacto negativo en el medio ambiente, sino que también provocan el aumento de los precios agrícolas e incentivan aún más el acaparamiento de tierras.

Este año, España fue sometida al examen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). El artículo 11 analiza cómo los severos recortes del gasto público han afectado la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), citando las preocupaciones del Comité acerca de su impacto negativo en los grupos más vulnerables.

La adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entre otras cosas ha generado dependencia de la importación de productos agrícolas internacionales, ha tenido un enorme impacto en las zonas rurales. El artículo 12 documenta la pérdida de tierras y trabajo que afecta a muchos campesinos y campesinas en el país y recoge la preocupación del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación sobre esta situación.

El artículo 13 demuestra cómo la agroindustria intensiva ha dejado a muchos paraguayos y paraguayas sin tierra ni medios de subsistencia. El nuevo modelo productivo basado en la exportación de soja y carne ha alterado los precios de mercado y provocado un aumento de la pobreza y el hambre, también debilitando profundamente las instituciones democráticas.

Por último, los artículos 14 y 15 describen los débiles marcos jurídicos de Bangladesh y Filipinas, respectivamente. En el caso de Bangladesh, el derecho a la alimentación está cubierto indirectamente por insuficientes ayudas gubernamentales, mientras que en Filipinas la relativamente sólida estructura jurídica se ve socavada por la ineficiencia burocrática.

Los miembros del Consorcio del Observatorio deseamos que la edición de 2012 del *Observatorio* dé voz a las víctimas de injusticias, y que los lectores y lectoras utilicen la información proporcionada como una herramienta para luchar por los derechos humanos y se unan a la causa por recuperar el control sobre la alimentación y la nutrición con el fin de garantizar que todas las personas puedan disfrutar de su derecho a la alimentación.

El Consejo Editorial del Observatorio 2012

¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN A NIVEL MUNDIAL?

Estrategias para
recuperar el control

TRABAJANDO JUNTOS HACIA LA ADOPCIÓN DE UN MARCO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN: ¿HASTA DÓNDE HEMOS LLEGADO?

Martin Wolpold-Bosien¹

El presente artículo, que marca la quinta edición del *Observatorio*, comienza con una breve reseña del progreso que hemos logrado a lo largo de los últimos años y continúa con una evaluación de las iniciativas actuales para fomentar el establecimiento de un marco de derechos humanos para las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Por último, se examinan los desafíos identificados para el futuro próximo.

EL PUNTO DE PARTIDA

“Las decisiones políticas nacionales y mundiales que no toman en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y las organizaciones intergubernamentales son la principal causa de la persistencia del hambre”². La primera frase del prefacio de la “edición cero” lanzada en 2008, definió claramente desde el comienzo la perspectiva de derechos humanos del *Observatorio*. En ese momento, dicha perspectiva fue aplicada al análisis de la crisis mundial de los precios de los alimentos, que apareció en todos los titulares a principios de año. A petición del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, que había sido nombrado poco antes, en mayo de 2008 el Consejo de Derechos Humanos convocó su primer período extraordinario de sesiones para abordar la crisis alimentaria y el derecho humano a la alimentación. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) exigieron cambios fundamentales en las políticas e hicieron hincapié en la necesidad de desarrollar “un sistema de producción de alimentos basado en los principios de la soberanía alimentaria y los derechos humanos”³.

A pesar de los divergentes puntos de vista sobre las causas y orígenes de la crisis alimentaria, el consenso internacional sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma del modelo de gobernanza iba en aumento. En este contexto, el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2009* fue publicado con el título “¿Quién controla la gobernanza del sistema alimentario mundial?”. Esta edición se centró en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) adoptada exitosamente en octubre de 2009⁴. En 2010, se examinaron varios preocupantes procesos y acontecimientos relativos al acaparamiento de tierras y la malnutrición como desafíos para la gobernanza mundial. Asimismo, la edición de 2010 del *Observatorio* incluyó una primera evaluación de la reforma del CSA y presentó diferentes perspectivas sobre la elaboración de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM) basado en los derechos humanos⁵.

El *Observatorio 2011* puso de relieve la importancia de la rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación como un elemento central del marco de derechos humanos para la alimentación y la nutrición. En este sentido, tanto el creciente movimiento mundial por el derecho a la alimentación como los informes de monitoreo incluidos en las ediciones del *Observatorio* desde 2008, han dejado muy claro que la lucha contra el hambre implica el acceso a la justicia, y que la actual falta de rendición de cuentas y la prevaleciente impunidad de las violaciones del derecho a la alimentación conducen directamente al hambre crónica. La realización progresiva y sostenida del derecho a una alimentación adecuada depende de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas fortalecidos en todos los niveles, que deben ser puestos a disposición de los titulares de derechos en sus luchas diarias⁶.

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 miembro del Consejo Editorial del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*.

El autor desea expresar su gratitud a Stineke Oenema y Carole Samdup por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 [Right to Food and Nutrition Watch: the World Food Crisis and the Right to Food](#). Heidelberg, Stuttgart y Utrecht: Pan para el Mundo (Brot für die Welt), FIAN Internacional e ICCO, 2008. 4 (sólo disponible en inglés).

3 *Ibid.* 9-10.

4 [Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2009. ¿Quién controla la gobernanza del sistema alimentario mundial?](#), Heidelberg, Stuttgart y Utrecht: Pan para el Mundo (Brot für die Welt), FIAN Internacional e ICCO, 2009. 10-23.

5 [Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2010. El acaparamiento de tierras y la nutrición: Desafíos para la gobernanza mundial](#). Heidelberg, Stuttgart y Utrecht: Pan para el Mundo (Brot für die Welt), FIAN Internacional e ICCO, 2010. 13-15, 18-21, 33-43, 86-87.

6 [Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2011. Reivindicando los derechos humanos: El desafío de la rendición de cuentas](#). Heidelberg, Stuttgart y Utrecht: Pan para el Mundo (Brot für die Welt), FIAN Internacional e ICCO, 2011. 98-100.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Los procesos de toma de decisiones en el CSA

La reforma del CSA es considerada un importante logro por los movimientos sociales y los grupos de la sociedad civil, en particular por las organizaciones de productores y productoras de alimentos a pequeña escala y los defensores y defensoras de la soberanía alimentaria, los derechos humanos y la democracia. Muchos de sus miembros participaron activamente en el proceso de negociación de la reforma del CSA, que se extendió durante un año, ejerciendo así una importante influencia en sus resultados⁷.

La visión del CSA tras su reforma es esforzarse “[...] por crear un mundo libre del hambre, donde los países apliquen las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”⁸. La reforma fijó un nuevo curso para el CSA, que se convertiría así en el principal foro incluyente para la gobernanza mundial en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Una de sus funciones principales es fomentar una mayor coordinación y convergencia de las políticas en el plano mundial, con miras a erradicar el hambre y la desnutrición. Promover la implementación del derecho a la alimentación es una actividad central en este sentido.

Un importante resultado de la reforma del CSA ha sido el aumento de la participación de una serie de actores de la sociedad civil, incluyendo representantes de los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición, como por ejemplo personas sin tierra, trabajadores y trabajadores agrícolas, pueblos indígenas, campesinos y campesinas, comunidades pesqueras, pastores y pastoras, mujeres, jóvenes, y personas pobres de zonas urbanas. Miembros de estos grupos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden interactuar con el CSA a través del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC), el cual goza de autonomía⁹.

El grado de confianza y credibilidad que goza actualmente el CSA entre las OSC representa un notable logro y una gran ventaja, y demuestra que es posible adoptar enfoques participativos en los procesos internacionales de toma de decisiones hacia la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto es ilustrado por la declaración de la consulta de OSC en la Conferencia Regional de la FAO para África celebrada en abril de 2012 en Brazzaville: “Reconocemos la relevancia e importancia del CSA y su método de trabajo incluyente, y solicitamos que este enfoque sea puesto en práctica en todos los niveles”¹⁰.

El proceso de elaboración de las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, adoptadas por el CSA el 11 de mayo de 2012¹¹, constituyen otro buen ejemplo de la nueva dinámica entre las numerosas partes interesadas. Una declaración conjunta de grupos de la sociedad civil saludó la adopción de las nuevas Directrices, al mismo tiempo que resaltó que no cumplen sus expectativas en varias áreas que son de importancia fundamental para las vidas de los productores y productoras a pequeña escala:

“Hacemos un llamado, no obstante, a los gobiernos y las agencias intergubernamentales a implementar las Directrices y a mejorar urgentemente la gobernanza de la tenencia para la seguridad alimentaria. Quisiéramos resaltar el proceso seguido para desarrollar las Directrices y que permitió a la sociedad civil, especialmente a los/as representantes de los/as productores/as de alimentos participar en todas las fases, incluyendo las negociaciones, para llamar la atención sobre los problemas que nosotros/as afrontamos en la realidad y para proponer salidas. Un proceso así ha demostrado ser capaz de convocar al debate a un amplio espectro de actores sociales para buscar soluciones a uno de los temas más conflictivos como lo es la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques. Este enfoque debería ser emulado por todo el sistema de Naciones Unidas”¹².

Asimismo, metodologías participativas similares fueron adoptadas en el proceso de elaboración del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM). El respectivo Grupo de Trabajo del MSC fue invitado a contribuir en cada etapa del proceso, y también alentó a los movimientos sociales y otros grupos de la sociedad civil a presentar sus aportes. Se prevé que la versión final del MEM será adoptada en octubre de 2012, aunque las negociaciones fueron concluidas a fines de julio.

Otros procesos de consulta se han puesto en marcha, incluyendo los estudios de investigación que serán realizados por el Grupo de Alto Nivel de Expertos (HLPE por su sigla

7 Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (MSC). “Documento de trabajo de la sociedad civil sobre el marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición”. Diciembre de 2011. http://www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/41/cso_working_document_on_the_gsf_december_2011_es.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

8 CSA, 35° Período de Sesiones. “Tema III del Programa: Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Versión Final” (CSA: 2009/2 Rev. 2). Roma, 14,15,17 de octubre de 2009. [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k7197s.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k7197s.pdf).

9 El objetivo del MSC es facilitar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas en materia de agricultura, seguridad alimentaria y nutrición a nivel nacional, regional y mundial en el marco del CSA. Para más información, ver: www.csm4cfs.org.

10 African Civil Society Consultation. “Civil Society Declaration on Regional Civil Society Consultation for Africa”. Brazzaville, 21-22 de abril de 2012. www.europafrica.info/cfs/regional-civil-society-consultation-for-africa-the-final-declaration-ety-organizations. Este documento y otras declaraciones de OSC resultantes de las consultas regionales están incluidas en el documento referenciado en el pie de página n. 15.

11 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 38° período (extraordinario) de sesiones. “Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (CSA 2012/38/2). Roma, 11 de mayo de 2012. <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md708s.pdf>. Ver también el artículo 5 de la presente edición del Observatorio.

12 Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (MSC). “Las Directrices sobre la Tenencia de la Tierra, las Pesquerías y los Bosques son un primer paso pero es necesario hacer mucho más para garantizar los derechos a la tierra y los recursos naturales”. Roma, 11 de mayo de 2012. www.csm4cfs.org/policy_working_groups-6/land_tenure-6/. Ver también artículo 5 de la presente edición del Observatorio.

en inglés) del CSA sobre diversos temas relevantes como la volatilidad de los precios, la inversión agrícola, los agrocombustibles, el cambio climático y la seguridad social, el monitoreo, y la rendición de cuentas.

En este sentido, el tiempo y los recursos financieros de que disponen las OSC, en especial los movimientos sociales, han constituido una importante limitación, ya que no les han permitido tomar ventaja plenamente de las oportunidades de participación ofrecidas por el CSA tras su reforma. En otras palabras, aunque los grupos sociales que representan a las personas más afectadas por el hambre y la malnutrición tienen ahora, en principio, más espacio político que nunca dentro de las estructuras de gobernanza mundial en materia de alimentación y nutrición, en la práctica no están en condiciones de aprovechar suficientemente tal espacio. El MSC ha hecho loables esfuerzos para superar esta situación, y algunos gobiernos han respondido con la adopción de medidas orientadas a apoyar esos empeños. No obstante, mayores esfuerzos serán necesarios para desarrollar y aprovechar plenamente el potencial de los métodos de participación.

Otra consideración importante es la relevancia del CSA en una estructura de gobernanza mundial que incluye a actores como el G-8, el G-20, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, e instituciones multilaterales. El siguiente análisis muestra que las relaciones de poder entre los regímenes de gobernanza mundial en materia de seguridad alimentaria y nutrición están lejos de ser resueltas. En este sentido, fue interesante observar que en 2011 el CSA se negó a aprobar automáticamente los Principios de Inversión Agrícola Responsable (RAI por su sigla en inglés), elaborados bajo la dirección del Banco Mundial, y decidió llevar a cabo su propio proceso sobre la materia, considerando a los RAI sólo como una contribución dentro de la configuración de múltiples partes interesadas del CSA. Por otro lado, una pregunta queda aún pendiente sobre cuándo la liberalización del comercio y la seguridad alimentaria serán discutidas en el CSA. ¿Estará la OMC en condiciones de aceptar orientaciones del CSA?

La relación entre el CSA y las estructuras relacionadas a nivel regional y nacional también carece de claridad. Incluso en aquellos países que cuentan con estructuras de gobernanza avanzadas, incluyendo algunas similares al CSA (como por ejemplo CONSEA en Brasil), la relación de trabajo tampoco es clara. Por supuesto, esta situación afecta principalmente a la participación de la sociedad civil puesto que los gobiernos nacionales son miembros del CSA y pueden por tanto integrar sus visiones a nivel nacional e internacional como parte de un proceso institucional definido dentro de las entidades gubernamentales.

Las políticas con impacto sobre el derecho a una alimentación adecuada

Las discusiones durante el proceso de elaboración del MEM han arrojado luz sobre la forma en que los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y el sector privado ven el derecho humano a la alimentación como un marco viable para los debates sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Aunque parece haber consenso internacional sobre el derecho a una alimentación adecuada y la implementación de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, existe una marcada tendencia a ignorar las implicaciones de un enfoque consecuente de derechos humanos¹⁵. La aceptación de un marco de derechos humanos no permite un enfoque selectivo en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Los Estados y otros actores son particularmente reacios a aceptar las implicaciones del enfoque de derechos humanos cuando se trata de garantizar la coherencia multisectorial entre programas y políticas, prestando especial atención a los impactos extraterritoriales de las leyes y políticas en materia de comercio e inversión, o de reconocer mecanismos legales de rendición de cuentas y recursos efectivos para las personas afectadas por el hambre persistente. El rechazo del marco de derechos humanos es particularmente evidente en las discusiones relacionadas con los siguientes asuntos:

- el papel de la liberalización del comercio y la conclusión de la Agenda de Doha en la OMC;
- el papel de la inversión internacional, particularmente en los ámbitos de la agricultura y los recursos naturales;
- la influencia de los tratados bilaterales de comercio e inversión;
- el papel de las asociaciones público-privadas (APP);

15 Para más información sobre la rendición de cuentas del MEM, ver: Golay, Christophe, y Michaela Büschi. *The Right to Food and Global Strategic Frameworks: the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*. Roma: FAO, 2012; "Folleto Informativo 1; El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición: una perspectiva del derecho a la alimentación". http://www.fao.org/righttofood/publi12/rf-fs1_es.pdf; FAO, Marzo de 2012; y "Folleto Informativo 2; los derechos humanos: una estrategia para la lucha contra el hambre". FAO, Marzo de 2012. http://www.fao.org/righttofood/publi12/rf-fs2_es.pdf Estos documentos están disponibles en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

- la necesidad de detener la expansión de los agrocombustibles y el resultante acaparamiento de tierras y recursos naturales;
- la necesidad de detener la promoción del modelo de agronegocios;
- el papel del enfoque agroecológico como el medio principal para lograr una producción sostenible de alimentos;
- la necesidad de abandonar el enfoque de integración mundial forzada y reorientar la formulación de políticas hacia un sistema que ofrezca más flexibilidad y apropiación en las políticas relacionadas con la alimentación a nivel regional o nacional, en el contexto de la soberanía alimentaria y de los pueblos.

Por otro lado, existen muchas áreas de “acuerdo de principio” en las que las diferencias radican principalmente en asuntos relativos a la formulación e implementación. Sobre estos temas, los grupos de la sociedad civil han hecho hincapié en la necesidad de:

- implementar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación a través de la adopción de políticas relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición;
- adoptar políticas que den prioridad a los productores y productoras de alimentos a pequeña escala;
- implementar las nuevas Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, incluidas las reformas redistributivas;
- defender los derechos de las mujeres, luchando contra todas las formas de discriminación;
- poner de relieve la relación entre el derecho humano a la alimentación, los derechos laborales, los salarios dignos y el derecho a un nivel de vida adecuado;
- reconocer la dimensión de derechos humanos de la protección social;
- formular políticas de nutrición dentro de una perspectiva de derechos humanos, haciendo énfasis en los determinantes sociales de la nutrición y una forma de desarrollo que tenga en cuenta la nutrición;
- mitigar el cambio climático mediante la implementación de medidas que aborden sus causas;
- crear reservas de alimentos para la resiliencia.

El monitoreo y la rendición de cuentas

Desde la perspectiva de derechos humanos, es de suma importancia resolver la brecha existente en materia de monitoreo y rendición de cuentas en el CSA. Como se señala en el documento de reforma del CSA, estos dos elementos son uno de los pilares de la misma¹⁴.

En este contexto, los grupos de la sociedad civil han presentado propuestas preliminares:

“En el seno del [CSA] se establece un mecanismo de monitoreo cuyo mandato incluye la autoridad política, la independencia y los recursos financieros necesarios para supervisar, sobre la base de una directrices metodológicas acordadas, la implementación de las decisiones del CSA y el establecimiento de normas y marcos generales por los diferentes actores, especialmente los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las empresas transnacionales.

[...] En el ejercicio de su mandato, el mecanismo de monitoreo contribuirá de forma significativa a aumentar la rendición de cuentas basada en derechos humanos de los actores en el seno del CSA, a poner fin a los fracasos de políticas específicas, a la incoherencia de las políticas y a las respuestas no coordinadas a nivel nacional, regional e internacional, y a fortalecer al CSA como la principal plataforma internacional influyente, inclusiva y eficaz para la seguridad alimentaria y la nutrición”¹⁵.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha proporcionado orientación sobre este asunto: “Es la convicción del Relator Especial que el CSA no puede cumplir su objetivo [...] sin disponer de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, incluyendo la rendición de cuentas de los Estados miembro del CSA por el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en el contexto de lograr la seguridad alimentaria nutricional”¹⁶. Sugiere cinco principios para el sistema de monitoreo y rendición de cuentas del CSA, incluyendo la necesidad de garantizar una participación adecuada en los procedimientos de monitoreo. Este sistema podría adoptar las “ventajas de un mecanismo de

14 “(ii) Promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas a todos los niveles [...]. Para ello será necesario desarrollar un mecanismo innovador, incluida la definición de indicadores comunes, a fin de supervisar los progresos hacia estos objetivos y medidas acordados teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas de anteriores intentos de vigilancia del CFS y otros”. Párr. 6. CSA, op. cit. pie de página n. 8.

15 “Contribuciones de las Consultas de la Sociedad Civil en las Conferencias Regionales Relativas al Primer Proyecto del MEM.” Equipo de Tareas del MSC sobre el MEM. 15 de mayo de 2012. http://www.csm4cfs.org/files/News/45/contributions_from_cso_consultations_to_the_gsf_first_draft_es.pdf. Este documento y otras declaraciones de OSC resultantes de las consultas regionales están disponibles en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

16 De Schutter, Olivier. “Mandate of the Special Rapporteur on the right to food: Submission to the Consultation on the First Draft of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security”. 8 de mayo de 2012. 4. www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20120508%20-%20srfff_commentsaffirstdraft.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

revisión por pares de múltiples partes interesadas, análogo al Examen Periódico Universal (EPU) del sistema del Consejo de Derechos Humanos¹⁷, o considerar otras soluciones “incluyendo el establecimiento de un mecanismo independiente de monitoreo –un Observatorio– que presentaría a la sesión plenaria del CSA informes independientes sobre la implementación de las decisiones del CSA, de la misma manera que el HLPE le proporciona asesoramiento y recomendaciones independientes de expertos. Independientemente de la modalidad elegida, la presentación de informes paralelos de la sociedad civil es esencial para garantizar la credibilidad del proceso de monitoreo”¹⁸.

El consenso alcanzado sobre el hecho de que el primero de los cinco principios que se aplicarán a los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas será que éstos deben estar basados en los derechos humanos, con referencia particular a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, es sin duda un notable y alentador resultado de las consultas del MEM¹⁹.

EL CAMINO A SEGUIR

Al evaluar los avances y desafíos en los esfuerzos por promover un marco de derechos humanos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición, fomentaremos los cuatro siguientes principios como temas prioritarios:

La primacía de los derechos humanos: Aunque la inclusión de terminología y referencias a los derechos humanos ha incrementado considerablemente en los procesos internacionales dedicados a la seguridad alimentaria, todavía no existe una comprensión y aceptación total del hecho de que los derechos humanos son la responsabilidad principal de los Estados y tienen primacía sobre cualquier otra área política, como se indica en el artículo 1 de la Declaración de Viena, la cual fue aprobada por consenso en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en 1993. En este sentido, fue un logro importante que el documento de reforma del CSA definiera su visión como esforzarse “por crear un mundo libre del hambre, donde los países apliquen las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”²⁰.

Valoración de la coherencia de las políticas: El concepto de coherencia debe ser entendido como “coherencia con los derechos humanos”. En otras palabras, las políticas gubernamentales deben ser revisadas con el objetivo de garantizar que no tengan consecuencias negativas para los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación. Esta valoración es necesaria para evitar efectos no deseados que resultan de tener diferentes objetivos políticos; la coherencia de las políticas no es un fin en sí mismo. Lamentablemente, cada vez hay más ejemplos de coherencia política que en realidad conspiran contra los derechos humanos, como por ejemplo la estrategia “Europa Global” de la Unión Europea, la cual está claramente sesgada por los intereses económicos. Ésta ha llevado a la adopción de Acuerdos Europeos de Asociación Económica y Acuerdos de Asociación que garantizan la alineación de las políticas de desarrollo con objetivos comerciales y de inversión que marginan a los derechos humanos. Claramente, éste no es el tipo de coherencia política exigido por la sociedad civil.

Monitoreo y rendición de cuentas basados en los derechos humanos: Estos términos han adquirido cada vez mayor aceptación entre la mayoría de los actores en el campo de la seguridad alimentaria y la nutrición. Pero, ¿qué significan en la práctica? Si se reducen a la responsabilidad mutua entre “donantes” y Estados “beneficiarios”, o al monitoreo de proyectos de desarrollo desde el punto de vista de la ejecución técnica, estos términos están muy lejos de alcanzar su potencial. Una vez más, una calificación de derechos humanos es necesaria. Aunque somos conscientes de que los Estados, las instituciones intergubernamentales y los actores privados son reacios a aceptar mecanismos de monitoreo que asumen la rendición de cuentas legal por abusos de derechos humanos, también sabemos que sin rendición de cuentas, no se puede esperar ningún cambio sustancial en las políticas nacionales e internacionales. Si creemos que el hambre es en gran parte un producto del fracaso de las políticas de cumplir con las obligaciones de derechos humanos, incluidas las obligaciones extraterritoriales, debemos insistir en el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles.

17 *Ibid.* 3.

18 *Ibid.*

19 Capítulo V. “Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición”. CSA, Julio de 2012. (Versión para ser aprobada en octubre de 2012). Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfm-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

20 Párr 4. CSA, op. cit, pie de página n. 8.

Con mil millones de personas padeciendo hambre día tras día, el *movimiento mundial por el derecho a la alimentación se enfrenta a una ardua lucha*. Los productores y productoras de alimentos a pequeña escala, los consumidores y consumidoras, y la sociedad civil deben unirse para ocupar efectivamente los nuevos espacios de gobernanza participativa. Deben unirse para exigir tener una voz aún mayor en todos los niveles de gobernanza –local, nacional y regional– pero sobre todo en el nivel mundial, donde una mayor coherencia y rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación son especialmente necesarias. Debemos unirnos para fortalecer nuestras capacidades de defensa y monitoreo sobre varias cuestiones, incluyendo la tierra, el agua, la pesca, la silvicultura, la ganadería, la agricultura, el desarrollo rural, la biodiversidad, la sostenibilidad medioambiental, los ingresos, la nutrición, la distribución y seguridad de los alimentos, los derechos de las mujeres, los derechos laborales, la justiciabilidad y las obligaciones extraterritoriales. Debemos unirnos para hacer frente a las actividades de actores intergubernamentales y transnacionales, incluyendo los actores privados. En este contexto, continuaremos combinando y vinculando las luchas por el derecho a la alimentación a nivel local y nacional, con esfuerzos a largo plazo a nivel mundial, particularmente aquellos que defienden y fortalecen el sistema internacional de derechos humanos y sus instrumentos. Juntos veremos llegar el día en el que las normas de derechos humanos se apliquen plenamente en todos los procesos de gobernanza en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

LA FINANCIARIZACIÓN DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS: LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y LAS CADENAS DE VALOR MUNDIALES

Mauro Conti¹

Desde la primera crisis de los precios de los alimentos que tuvo lugar en 2007-2008 (y más aún en 2011, cuando los precios de los alimentos llegaron incluso a superar los máximos históricos de 2008), se han generado amplias discusiones a nivel internacional e institucional (Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Grupo de Alto Nivel de Expertos, etc.) sobre las causas y los efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos.

La visión predominante de estas instituciones internacionales no toma en cuenta el importante papel de la volatilidad de los precios como la principal causa de las crisis alimentarias. Esto se debe a la falta de distinción entre dos fenómenos: los altos precios y la volatilidad de los precios. El primer fenómeno se refiere al incremento constante de los precios de los alimentos como resultado de las tendencias relativas a la oferta y la demanda del mercado, y a otros fundamentos económicos subyacentes. Por otro lado, en el caso de la volatilidad de los precios, éstos cambian de manera continua en un breve período de tiempo. Hay una división muy clara entre los efectos derivados de la creciente demanda del mercado que lleva a un incremento de los precios y los efectos especulativos que se traducen en la volatilidad de los mismos. En este contexto, es preciso detenerse en algunos aspectos clave del proceso denominado *financiarización*, a fin de poder comprender mejor la diferencia entre un aumento de la demanda y los efectos especulativos, y cómo se relacionan con las causas y los efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos.

La organización tradicional del sistema de producción del capitalismo industrial (siglos XIX y XX) consistía principalmente en invertir dinero para producir bienes que, una vez vendidos, permitían recuperar la inversión inicial. El capitalismo financiero, en contraste, reduce el circuito tradicional (dinero-bienes-dinero) a un circuito de dinero-dinero, dejando de lado la producción de bienes y reduciendo consiguientemente el tiempo de inversión. La economía de los países desarrollados se encuentra en una etapa de madurez en la cual las oportunidades de inversión real disminuyen, por lo cual el dinero resultante del circuito tradicional queda acumulado en forma líquida (capital financiero móvil). En consecuencia, hay una creciente competencia entre el capital acumulado en forma líquida que es entonces movido rápidamente en búsqueda de rendimientos en nuevos mercados. Este capital financiero móvil no es una inversión en activos reales (inversión a largo plazo), sino en actividades financieras (inversión a corto plazo), la cual da beneficios inmediatos al especular con el valor de cambio (precios) de los activos reales. Los activos reales, compuestos de capital fijo y capital humano, no son valorados por el rendimiento real, sino depreciados para transferir al sistema financiero una parte de su valor monetario. Esta transferencia de valor casi siempre se realiza mediante la contracción del nivel de vida de los trabajadores y trabajadoras, y el precio de la mano de obra.

El papel de la especulación financiera está ausente en los análisis de la corriente dominante y es prácticamente secundario en las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que sólo exigen una mayor transparencia en los mercados financieros². La única referencia a la especulación financiera se puede observar en relación con los agrocombustibles, los cuales son reconocidos como una principal fuente de volatilidad y altos precios.

1 [Mauro Conti](#) es oficial de políticas y analista económico en el Centro Internazionale Crocevia. Es licenciado en Economía y Filosofía, y su tesis en economía fue publicada como un libro de texto universitario. Asimismo, posee un máster en Economía y Finanzas.

El autor desea expresar su gratitud a Bernhard Walter, Antonio Onorati, Maarten Immink y Christine Campeau por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 [Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición \(MSC\)](#). "Propuestas para los próximos pasos a seguir respecto a la Volatilidad de Precios de los Alimentos (VPA)". 28 de diciembre de 2011. http://www.csm4cfs.org/files/Pagine/11/cso_proposal_for_next_steps_on_fpv_es.pdf.

LOS AGROCOMBUSTIBLES, EL PETRÓLEO Y LA CORRELACIÓN DE PRECIOS

En la mayoría de los estudios pertinentes, el efecto de los agrocombustibles sobre la volatilidad de los precios de los alimentos es analizado de acuerdo con criterios de oferta y demanda: dada una cierta capacidad de suministro, si se desplaza una parte de los productos agrícolas del consumo de alimentos a la producción de agrocombustibles, habrá un choque de oferta que llevará a un incremento del precio de mercado. Sin embargo, si la demanda de agrocombustibles se suma a la demanda de productos agrícolas, se produce un choque de demanda, con un correspondiente incremento del precio y la cantidad producida. En otras palabras, un aumento de la competencia entre la producción agrícola de agrocombustibles y la producción de alimentos para el consumo humano implica una reducción de la disponibilidad de esta última, y por lo tanto aumentan los precios de los alimentos.

No obstante, la atribución generalizada de los choques de demanda a los agrocombustibles es engañosa. Si bien se debe reconocer la importancia del papel de los agrocombustibles en la crisis alimentaria actual, es difícil apoyar tal hipótesis: los choques de oferta o demanda no explican en modo alguno el aumento de la volatilidad de los precios, la cual consiste en una serie de cambios en los precios en direcciones opuestas, que no se pueden predecir ni explicar con los fundamentos de la oferta y la demanda.

La producción agrícola ha crecido de manera constante desde 1960 y cuando surgió la crisis alimentaria en 2007, el suministro de alimentos era más que suficiente para satisfacer la demanda de la población mundial³. Sin embargo, el número de personas desnutridas en el mundo ha aumentado en los últimos años⁴, lo que demuestra claramente que la causa principal del hambre es la discriminación en el acceso (físico o económico) a una alimentación adecuada. Un análisis alternativo del papel de los agrocombustibles en la volatilidad de los precios es corroborado por una correlación casi perfecta (0,93)⁵ en los mercados internacionales entre los precios del petróleo y el índice de la FAO para los precios de los alimentos⁶ desde 2005.

Aunque está claro que el modelo agrícola industrial es cada vez más dependiente de los combustibles fósiles (debido al uso de fertilizantes y los costes de transporte, maquinaria y otras fuentes de energía empleadas), éstos representan el 7% del coste total de los insumos, ya que la mayor parte de la producción agrícola mundial sigue utilizando métodos basados en los ciclos biológicos. Por lo tanto, este argumento no es suficiente para explicar dicha correlación.

Este análisis es de todas formas interesante, dado que la correlación entre los precios del petróleo y los productos agrícolas es el resultado de un proceso de financiarización que atribuye un precio a un valor de manera completamente independiente de la economía real y los fundamentos económicos subyacentes como la oferta y la demanda.

El análisis de la correlación entre precios y costes se refiere a dos canales de transmisión diferentes: el primero es de carácter financiero, mientras que el segundo está integrado en el sistema de producción y las cadenas de suministro. Los mecanismos de transmisión son por lo tanto un tema central en el análisis.

En las últimas décadas, la correlación de los precios de los productos agrícolas con el precio del petróleo era sólo un 0,07, mientras que su correlación con los precios promedio de los productos básicos era de 0,23⁷. Sin embargo, tras la adopción a gran escala de nuevos agrocombustibles a base de etanol en el sector del transporte de EE.UU., la correlación de los precios de los productos agrícolas con el precio del petróleo aumentó a 0,93⁸. De hecho, se estima ampliamente que la industria de los agrocombustibles en EE.UU. fue impulsada por la combinación de los elevados precios del combustible y la adopción de la Ley de Política Energética en 2005, con la posterior introducción de un contrato de futuros de etanol en la Bolsa de Comercio de Chicago. Cuando se introdujeron los contratos de futuros de etanol, los derivados negociados en mercados no regulados (OTC por su sigla en inglés)⁹ estaban exentos de cualquier norma orientada a limitar la capacidad de los participantes del mercado de manipular el mismo (es decir, los límites de posiciones)¹⁰, tras la adopción de la Ley de Modernización del Mercado de Futuros de Productos Básicos de EE.UU.¹¹.

3 Rosegrant, Mark W, et al. Global Food Projections to 2020. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute, 2001. www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfp.pdf.

4 FAO, FIDA y PMA. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?. Roma: FAO, 2011. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfri-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

5 Chefurka, Paul. "Food Prices and Oil Prices". Approaching the Limits to Growth. 15 de mayo de 2011. www.paulchefurka.ca/Oil_Food.html.

6 "El índice de la FAO para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (que representan 55 cotizaciones), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos". (FAO, 2012). www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/.

7 Newell, J. "Commodity Speculation's "Smoking Gun". Probability Analytics Research. 17 de noviembre de 2008.

8 Chefurka, op. cit.

9 Contratos en los cuales ambas partes podrían estar especulando, ya que ninguna de ellas está obligada a cubrir riesgos preexistentes.

10 El número máximo de opciones o contratos de futuros que un inversor determinado puede mantener sobre un activo subyacente. Los organismos de intercambio y/o de regulación establecen diferentes límites de posiciones para cada contrato de acuerdo al volumen de operaciones o la cantidad de participaciones subyacentes.

11 Senate and House of Representatives of the United States of America. 106th Congress, 2nd Session. "Commodity Futures Modernization Act of 2000" (H. R. 5660). 14 de diciembre de 2000. www.cftc.gov/ucm/groups/public/@lrrulesandstatutoryauthority/documents/file/ogchr5660.pdf.

EL AUMENTO DE LA ESPECULACIÓN CON LOS PRODUCTOS BÁSICOS

La desregulación del sector financiero alentó la expansión de complejos derivados financieros, incluidos los fondos indexados de productos básicos, y la demanda de estos productos por parte de inversores institucionales aumentó aún más (especialmente tras la crisis de las hipotecas “subprime”). Por otra parte, el número de contratos de futuros negociados a nivel mundial en las bolsas de productos básicos creció en más de cinco veces entre 2002 y 2008¹². Esto ocurrió debido a la caída sucesiva de otros mercados: los denominados “punto-com” desaparecieron en 2001, el mercado de valores se derrumbó poco después, y el mercado inmobiliario estadounidense colapsó en agosto de 2007. Tras el estallido de cada una de estas burbujas, los grandes inversores institucionales se volcaron a mercados más tradicionales y estables, estableciendo una correlación negativa con acciones y bonos a fin de obtener una buena cobertura contra la inflación.

Los fondos indexados de productos básicos¹³ permitieron a los inversionistas obtener rendimiento de diferentes mercados de futuros de productos básicos sin tener que invertir directamente en cada uno de ellos. Estos fondos son en su mayoría OTC, por lo tanto consisten de contratos bilaterales acordados directamente entre dos partes contratantes según sus preferencias, y carecen de la transparencia de los contratos negociados de manera abierta en el mercado de valores.

Aquellos que se dedicaron a especular haciendo uso de dichos índices (denominados “especuladores de índices”) no estaban interesados en comprar los bienes subyacentes o en movimientos a corto plazo de los precios de los futuros: su estrategia era adoptar una posición larga, recomprando de manera continua los contratos de futuros adquiridos a un precio más bajo y revendiéndolos a un precio más alto antes de su fecha de vencimiento, para reinvertir en contratos de futuros con vencimientos posteriores. Los analistas financieros alimentan este proceso proporcionando previsiones acerca de la evolución de los precios.

En este contexto, los actores del mercado real fueron alentados a aumentar sus reservas agrícolas en previsión de futuras ganancias, lo que llevó a un incremento de los precios agrícolas mediante la reducción de la oferta de acuerdo con el enfoque especulativo tradicional.

Elevar los precios de futuros fue posible porque en las últimas décadas la desregulación del mercado financiero y los límites a las posiciones especulativas que fueron establecidos por la Bolsa de Comercio de Chicago en los años 30 (con el objetivo de evitar distorsiones del mercado creadas por posibles posiciones de cobertura vigentes) no fueron aplicados para quienes trabajaban con los índices (los especuladores de índices), es decir, aquellos que eran considerados comerciantes.

A pesar de la dificultad de obtener cifras oficiales, varias estimaciones independientes indicaron que en marzo de 2008 unos 200 mil millones de dólares fueron invertidos en posiciones “alcistas”¹⁴ de productos básicos por los fondos indexados: casi el 40% del total, mientras que un 30% adicional estaba en manos de especuladores regulados. De esta manera, sólo el 30% de las posiciones quedaron disponibles a los comerciantes, con una clara divergencia entre las expectativas de los especuladores de índices y los comerciantes que decidieron no recurrir a los contratos de futuros¹⁵. De hecho, para operar en el mercado de futuros es preciso tener fondos disponibles para asegurar márgenes de mantenimiento contra las fluctuaciones del mercado que tienden a disminuirlos: hasta el vencimiento del contrato de futuros, la relación entre el margen y el precio del contrato de futuros debe ser fija — si el precio aumenta, la diferencia deberá ser pagada inmediatamente, bajo pena de cancelación del contrato. Las posiciones “alcistas” de los especuladores de índices en el mercado de futuros (que evitan las ventas al descubierto y negocian con el supuesto de que los productos básicos tienen la misma tendencia que las acciones a aumentar a largo plazo) crearon dificultades a los operadores más pequeños para mantener los márgenes, obligándolos a cerrar sus posiciones.

Según estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la volatilidad de los precios, la crisis crediticia y los crecientes costos de los insumos resultaron en que casi ocho millones de hectáreas ya no son cultivadas¹⁶.

- 12 Lilliston, Ben, y Andrew Ranallo, Eds. Excessive Speculation in Agriculture Commodities: Selected Writings from 2008-2011. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2011. Tabla 25B. www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08247.pdf.
- 13 Un índice de precios de productos básicos es un índice fijo ponderado o un promedio (ponderado) de una selección de precios de productos básicos, que puede estar basado en precios en el mercado al contado o en el mercado de futuros. Está diseñado para ser representativo de la clase de los productos básicos. Los inversores pueden elegir estar expuestos de manera pasiva a estos índices de precios de productos básicos a través de una permuta de rendimiento total. Las ventajas de una exposición pasiva a un índice de productos básicos incluyen la correlación negativa con otras clases de activos como acciones y bonos, así como la protección contra la inflación.
- 14 Los denominados inversores “alcistas” (“bull” en inglés) son aquellos que creen que valores o industrias específicas subirán; por lo tanto, compran valores asumiendo que los podrán vender luego a un precio más alto. Los inversores “bajistas” (“bear” en inglés) adoptan el enfoque opuesto, ya que creen que el valor de valores o industrias específicas bajarán en el futuro.
- 15 Masters, Michael. (Testimonio de). Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate. 20 de mayo de 2008. www.hsagac.senate.gov/imo/media/doc/052008Masters.pdf?attempt=2.
- 16 Esta superficie —8 millones de hectáreas— es ligeramente más grande que el territorio de Bélgica y ligeramente menor que el territorio de Moldavia. USDA. “Net Farm Income and Costs: 2009 Farm Sector Income Forecast”. Economic Research Service. 12 de febrero de 2009.

Una estimación independiente calculó que en el sector de la soja las posiciones especulativas han adquirido efectivamente el 59,1% de la cosecha nacional de 2007, mientras que en sector del trigo las cifras son aún mayores, elevándose a un 83,6%¹⁷. Los actores que se dedican a los productos básicos materiales apostaron contra ellas como nunca antes.

En consecuencia, los cambios en los precios de los alimentos no reflejaron necesariamente los movimientos en la oferta y/o demanda en el mercado, sino que fueron determinados en gran medida por la especulación, la cual superaba con creces las necesidades de liquidez de los mercados de productos básicos para ejecutar las operaciones de los usuarios de estos productos.

De manera paralela a los acontecimientos en el mercado petrolero, los precios de los alimentos se derrumbaron en el mercado de futuros agrícolas a partir de septiembre de 2008, cuando la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley que imponía límites a las permutas y los contratos de futuros sobre productos básicos y prohibía las actividades de los comerciantes extranjeros, si bien la iniciativa quedó estancada luego en el Senado¹⁸.

Las soluciones políticas necesarias para evitar otra crisis deben abordar tanto los problemas que afectan a los fundamentos subyacentes de los mercados financieros como las condiciones bajo las cuales se permite la especulación con los productos alimenticios básicos con el fin de limitar los efectos de esos movimientos en los factores fundamentales del mercado.

Esto se hizo evidente en un estudio cuantitativo¹⁹ que examinó la reanudación de los movimientos especulativos en 2010 y logró distinguir con precisión entre los efectos de la introducción del etanol y los efectos de la especulación, demostrando que los dos puntos más altos en 2007/2008 y 2010/2011 fueron causados específicamente por la especulación de los inversores, mientras que la tendencia al alza subyacente se atribuye a la creciente demanda por la conversión al etanol. El estudio concluyó, mediante el análisis directo de las prácticas de fijación de precios de los graneros, que las alegaciones que afirman que los especuladores no pueden ejercer influencia sobre los precios de los cereales no son válidas.

Las reservas de cereales y otros productos agrícolas pueden tener un impacto en el comportamiento especulativo de los mercados reales. El hecho de que muchas reservas de alimentos están controladas por empresas transnacionales que están integradas de manera vertical y horizontal debe ser tomado en consideración; estas empresas, a pesar de estar orientadas originalmente al comercio, han ganado los mayores beneficios en el mercado financiero en los últimos años²⁰.

Como se ha demostrado, no es el constante crecimiento de la demanda de alimentos lo que afecta las reservas; es debido a los máximos volátiles que las reservas se reducen a un mínimo²¹. El agotamiento de las reservas es una consecuencia de la especulación, que generalmente genera volatilidad. El restablecimiento de las reservas afecta por tanto al mecanismo de la oferta y la demanda, pero no puede influir en la volatilidad de los precios generada en el mercado financiero. La única función de las reservas es intervenir en emergencias de seguridad alimentaria causadas por la volatilidad de los precios, y reducir el poder de mercado de las redes mundiales de producción mediante las cuales los precios son transmitidos de los mercados financieros a los mercados de productos y los mercados locales.

A pesar de que en un primer momento las grandes explotaciones se pueden haber beneficiado de los precios más altos, como sucedió en los Estados Unidos, en el largo plazo tuvieron dificultades para evitar los efectos de la volatilidad de los precios y el elevado costo de los préstamos²². Por lo tanto, sufrieron las consecuencias de la diferencia entre los precios en el mercado de valores y el mercado real, de los crecientes costos de producción causados por el aumento del precio del petróleo, y de los elevados precios al consumidor²³.

Los agricultores y agricultoras de los países en desarrollo extrajeron mensajes falsos de la volatilidad de los precios. Esto llevó a la quiebra y el abandono de la producción por parte de numerosos pequeños agricultores que invirtieron y tomaron préstamos para expandir su producción durante períodos de alza en los precios, corriendo el riesgo de ser arruinados como resultado de la caída mundial de los precios de los alimentos. El origen de dicha crisis se deriva estructuralmente de un modelo orientado a convertir los alimentos en simples mercancías y fuentes de riqueza.

17 Epstein, Gene. "Commodities: Who's Behind the Boom?". *Wall Street Journal*.

31 de marzo de 2008. http://online.barrons.com/article/SB120674485506173053.html?reflink=wsj_redirect#articleTabs:article%5D1.

18 Sivini, Giordano. "Scommesse sulla fame: Finanza, agribusiness e crisi alimentare". *Foedus* 24 (2009).

19 Lagi, Marco, et al. "The Food Crises: A Quantitative Model of Food Prices Including Speculators and Ethanol Conversion". *New England Complex Systems Institute*. 21 de septiembre de 2011.

20 GRAIN. "Corporations Are Still Making a Killing from Hunger". *Seedling*. 20 de abril de 2009.

21 Lagi, et al. op. cit.

22 *New York Times*, 22 de abril de 2008. Este artículo se refiere al caso de Fred Grider, un granjero que poseía 1.500 hectáreas de tierra cerca de Bloomington, Illinois. Cuando decidió qué cultivar, adquirió contratos de futuros y pagó márgenes. Pero los precios subieron y se vio obligado a reintegrarlos cada día. "Si tienes un contrato por 50.000 fanegas y el precio sube 20 céntimos, debes firmar un cheque por 10.000 dólares".

23 Polgreen, Lydia. "West African Villagers Stake Their Fortunes on the Future Price of Rice". *New York Times*. 25 de enero de 2009.

Mientras que en las últimas décadas la agroindustria determinó los precios agrícolas mediante el control de las redes mundiales de producción y la apropiación de valor a lo largo de las cadenas de valor mundiales, en los últimos años los inversores financieros se unieron al proceso y remplazaron a las empresas agroindustriales transnacionales en la venta de derechos sobre los precios futuros de productos agrícolas, creando así las condiciones para el surgimiento de la burbuja especulativa en la primavera/verano de 2008. Al mismo tiempo, la especulación financiera creó las condiciones necesarias para que la agroindustria pudiera aumentar sus beneficios a través de la gestión de precios transferidos del mercado de futuros al mercado real, logrando así ejercer un control total sobre este último.

CONCLUSIÓN

La volatilidad de los precios de los alimentos es causada fundamentalmente por la especulación en los mercados financieros. Sin embargo, la transmisión de la volatilidad de los precios a los mercados reales, desde la Bolsa de Comercio de Chicago a todos los mercados locales en todo el mundo, depende de cómo el poder de mercado de la agroindustria controla las cadenas de valor y las redes mundiales de producción. El surgimiento de la agroindustria es el resultado de múltiples procesos de despojo que han penetrado la agricultura mundial, provocando la expulsión de millones de campesinos y campesinas, la marginación de varios millones más, y la subordinación a los ‘imperios’ de aquellos que todavía llevan a cabo actividades agrícolas. Con la crisis de los precios, el énfasis puesto por las instituciones internacionales en la seguridad alimentaria es un intento de iniciar un nuevo proceso de despojo mediante la privatización de la tierra y otros recursos naturales necesarios para la producción de alimentos, y un mayor desarrollo de la agroindustria.

En el presente artículo se subrayó la estrecha relación que existe entre la producción y los procesos financieros, puesto que la financiarización utiliza los activos subyacentes y las instalaciones de producción para obtener un valor real. No obstante, es necesario reiterar la fuerte dependencia del modelo agrícola industrial de los combustibles fósiles, la cual afecta a alrededor del 30% de los costes de producción: semillas industriales, fertilizantes, cadenas minoristas, y uso intensivo de recursos. Este enfoque agresivo dominante altera la agricultura tradicional, aumentando cada vez más su dependencia de las prácticas agroindustriales y un enfoque intensivo en capital.

Durante la última crisis de los precios de los alimentos, la agroindustria y el capital financiero lograron extender su control sobre los recursos más importantes de nuestro planeta: la producción de alimentos es un elemento clave para la regulación de las actividades económicas, los niveles de los salarios reales, y la reproducción de la mano de obra en todas las partes del mundo. De hecho, incluso tras la primera crisis de los precios de los alimentos (2007-2008), la reducción de los precios al productor no se transmitió a los precios al consumidor, continuando así con el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores y consumidoras. Como se afirmó en el *Wall Street Journal*: “Bajan los costos de los cereales ... los productos no”²⁴.

24 Kilman, Scott, y Lauren Etter. “Grain Costs Down, Groceries Not”. *Wall Street Journal*. 13 de marzo de 2009.

DOS GRANDES DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS: EL CONTROL CORPORATIVO SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN Y LA FALTA DE UN ENFOQUE EN LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA NUTRICIÓN

Claudio Schuftan y Radha Holla¹

A fin de dar un nuevo impulso a las políticas mundiales en materia de nutrición e integrarlas plenamente en el marco de los derechos humanos, es imperativo adoptar un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición, incluyendo también sus aspectos políticos. Sin embargo, estos determinantes están siendo ignorados completamente debido a la influencia cada vez mayor de las empresas privadas y organizaciones filantrópicas sobre las políticas públicas (especialmente mediante diversas formas de iniciativas de múltiples partes interesadas) y su implementación (en particular a través de asociaciones público-privadas).

Como se demostrará en el siguiente análisis, y en consonancia con lo presentado en el artículo 4 de esta publicación, la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés, *Scaling Up Nutrition*), una iniciativa de múltiples partes interesadas, constituye un buen ejemplo de tal situación. El presente artículo se centra adicionalmente en cómo los determinantes sociales de la nutrición (DSN) son relegados en los procesos actuales de formulación de políticas en materia de nutrición a nivel mundial.

Los DSN comprenden las condiciones en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluyendo también los servicios de nutrición a los que tienen acceso. Estas circunstancias están determinadas por la distribución de la riqueza, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, factores influidos a su vez por decisiones políticas.

En 2008, el Informe de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) formuló tres recomendaciones generales que son pertinentes también al campo de la nutrición: mejorar las condiciones de vida diarias; luchar contra las desigualdades en la distribución de poder, dinero y recursos; y medir y evaluar el impacto de los esfuerzos concertados realizados². Estas recomendaciones también se dirigieron al sector privado. Sin embargo, los actores del sector privado, que en principio también tienen obligaciones, sólo raramente o nunca mencionan estas medidas esenciales, o las otras causas estructurales del hambre, como la distribución inadecuada de ingresos, el desempleo, la falta de acceso a la educación, servicios sanitarios, saneamiento y recursos productivos, y la discriminación racial.

Por otro lado, en el ámbito de la nutrición, las asociaciones público-privadas (APP) frecuentemente acaban reforzando cadenas alimentarias cada vez más globalizadas, contribuyendo a la homogeneización de las dietas en el mundo según lo dictado por las corporaciones. Esto tiene efectos nefastos en los sistemas alimentarios locales y la seguridad alimentaria de hogares de diversos grupos de la población. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, ha expuesto claramente la problemática de cómo el sector privado intenta emplear soluciones técnicas para problemas que son de carácter fundamentalmente social (*ver cuadro 1*).

CUADRO 1

“Los países comprometidos con el fomento de la nutrición deberían empezar por regular la comercialización de preparados para lactantes y otros sucedáneos de la leche materna, [...] y [aplicar] todas las recomendaciones de la OMS sobre la comercialización de sucedáneos

1 Claudio Schuftan es uno de los miembros fundadores del Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP), y es ampliamente reconocido por su trabajo como consultor independiente en el ámbito de la salud pública y sus numerosas publicaciones. Radha Holla es coordinadora de campañas para IBFAN Asia y la Red de Promoción de la Lactancia Materna de India (Breastfeeding Promotion Network of India – BPNI). Los autores desean expresar su gratitud a David Kane, Kathy McNeely, Anne C. Bellows, y Lida Lhotska por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de sus autores. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 Marmot, Michael, y Richard Wilkinson. *Social Determinants of Health*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2006.

de la leche materna y alimentos y bebidas no alcohólicas a niños [...]”. Es necesario abordar “todos los factores que generan malnutrición, en vez de optar por iniciativas centradas exclusivamente en necesidades concretas del desarrollo del niño [...]. [Aunque] las intervenciones destinadas a mejorar la nutrición y centradas en las mujeres embarazadas y en período de lactancia y en los niños de hasta 2 años son fundamentales, no por ello deja de ser necesario combatir las causas estructurales de la desnutrición [...]. La vulneración de los derechos de las mujeres, la desigualdad entre los géneros y la falta de empoderamiento de las mujeres son otros de los principales motivos de los malos resultados nutricionales [...]. Las intervenciones en materia de nutrición deberían integrarse en estrategias más amplias que garanticen el disfrute del derecho a una alimentación adecuada [...].

El Relator Especial [asimismo] considera que no hay motivos para que la promoción de alimentos cuyo efecto negativo en la salud está demostrado pueda continuar sin obstáculos (estos productos reducen la esperanza de vida, en particular, de los segmentos más pobres de la población, que son además los que tienen menos conocimientos sobre nutrición) [...]. [C]onvendría contar con un marco internacional, en forma de código internacional de conducta que regulase la comercialización de alimentos y bebidas para apoyar los esfuerzos nacionales, a fin de tener en cuenta el carácter internacional de la promoción comercial de alimentos y bebidas con muchas calorías y pocos micronutrientes. [...]

[H]a llegado el momento de reconocer la verdadera tensión que existe entre una estrategia que promueva el consumo de alimentos procesados, enriquecidos con nutrientes, hasta el punto de que la alimentación adquiere un carácter médico, y una estrategia que promueva el consumo de alimentos locales y regionales, así como un cambio hacia el consumo de alimentos menos procesados y, por ende, más nutritivos”³.

EL CONTROL CORPORATIVO SOBRE LA NUTRICIÓN A TRAVÉS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

El sector privado y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales han adquirido un nivel de influencia sin precedentes en la gobernanza mundial, mientras que los Estados han visto disminuir considerablemente la suya. Aparentemente, la explicación para esta estrecha interacción con el sector empresarial y privado⁴ es la “escasez” de fondos públicos. Esta “escasez”, no obstante, sólo parece aplicarse a la financiación del desarrollo, puesto que suficientes fondos públicos son destinados a los rescates corporativos⁵. Uno de los resultados clave de este aumento de influencia es el posicionamiento de las APP como la principal estrategia para abordar las necesidades de la población mundial en materia de salud y nutrición.

En los últimos años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha convertido en uno de los principales partidarios de las APP (generalmente con entidades de carácter lucrativo), consideradas por muchos como un instrumento necesario e idóneo para financiar las iniciativas en el campo del desarrollo. Sin embargo, un análisis más profundo de este modelo revela los múltiples (y a veces contradictorios) propósitos e intereses en juego.

Al centrarse en soluciones tecno-céntricas no sostenibles y basadas en el mercado para abordar problemas aislados, las APP han contribuido a reforzar aún más el desarrollo y la implementación de programas parciales que no abordan los determinantes sociales de la salud y la nutrición. Las APP han demostrado ser incapaces de fomentar y apoyar la aplicación de enfoques sectoriales integrados horizontalmente que se caractericen por un compromiso explícito con el fortalecimiento de los sistemas locales de prestación de servicios y la atención de necesidades específicas a nivel local.

Por otra parte, la necesidad de crear nuevas alianzas con la sociedad civil, con organizaciones populares y movimientos sociales en la promoción del derecho a la nutrición⁶ reafirma el lugar central que debe ser conferido a la participación democrática en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la prestación de todos los servicios sociales. No obstante, ya que el socio que financia estos proyectos suele tener un nivel desproporcionado de poder en la toma de decisiones, la participación democrática no puede ser garantizada en las APP. Como se ha sugerido anteriormente, otra falla fundamental de este modelo es que

- 3 Consejo de Derechos Humanos, 19° período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HCR/19/59. 26 de diciembre de 2011. párr. 16, 17, 18, 19, 42, 43. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59_sp.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 4 Aquí se incluyen organizaciones donantes como la Fundación Bill y Melinda Gates así como también organizaciones de la sociedad civil como Save the Children, la cual recibe fondos de más de un millón de dólares de cada una de las siguientes empresas alimentarias y farmacéuticas: Green Mountain Coffee, Kraft Foods y Kraft Foundation, Merck, PepsiCo Foundation, Procter and Gamble, Reckitt Benckiser, y la Wal-Mart Foundation. Otras empresas que aportan donaciones a Save the Children incluyen GlaxoSmithKline, Starbucks Corporation, Johnson and Johnson, Cadbury plc, General Mills y Pfizer. Según la página web de Save the Children, las donaciones de PepsiCo Foundation y PepsiCo Foundation son utilizadas principalmente en programas contra la malnutrición en zonas rurales de India y Bangladesh www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMG1p44E/b.6148397/k.C77B/Corporate_Partners.htm.
- 5 Shah, Anup. “Free Trade and Globalization”. Global Issues, 7 de noviembre de 2011. www.globalissues.org/issue/58/free-trade-and-globalization. Según los cálculos del autor, basados en información de la BBC, Bloomberg y UPI de febrero de 2009, los fondos destinados a rescates corporativos se elevaron a 9,7 billones de dólares en los Estados Unidos de América, y a 1,4 billones de dólares en Europa. En contraste, la ayuda proporcionada efectivamente a los países pobres desde 1970 ascendió a 2,6 billones de dólares, mientras que otros 3,3 billones de ayuda fueron prometidos para el mismo período.
- 6 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 malnutrición, 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 (Jonsson, Urban. “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”. International Journal of Children's Rights 5 (1997): 367-381).

las APP se centran frecuentemente en soluciones técnicas desarticuladas y orientadas hacia el mercado que ofrecen claros réditos para las empresas participantes, pero cuyos beneficios para las poblaciones afectadas son cuestionables, ignorando asimismo las causas sociales de sus problemas. El caso de la Iniciativa SUN ejemplifica claramente tal situación (ver también artículo 4 de la presente publicación).

CUADRO 2

La Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición

La Iniciativa SUN afirma tener como objetivo “promover inversiones y medidas concretas para mejorar la nutrición de las madres y los niños durante el período de 1.000 días comprendido entre el embarazo y la edad de 2 años del niño, durante el cual una mejor nutrición puede incidir de forma determinante en su futuro, [...] [a]demás de alentar a los gobiernos a aprobar planes nacionales para que la nutrición reciba más atención en las distintas políticas sectoriales [...]”⁷. Si bien éste es un objetivo loable, los métodos elegidos por los promotores de la Iniciativa SUN para alcanzarlo son cuestionables. En 2010, se identificaron varias intervenciones que tienen un impacto directo sobre el estado nutricional, incluyendo la lactancia materna, la introducción de alimentación complementaria después de los seis meses de edad, mejores prácticas de higiene, la mejora de las prácticas agrícolas, y la suplementación con micronutrientes⁸. El Marco de Acción de la Iniciativa SUN especifica que 2,9 mil millones de dólares serán destinados a la promoción de prácticas nutricionales adecuadas, mientras que 6,2 mil millones se consignarán a la prevención y el tratamiento de la malnutrición con alimentos especiales⁹.

SUN también “incluye el establecimiento de vínculos de asociación entre las empresas, la sociedad civil y los gobiernos para fomentar la atención a la nutrición mediante estrategias relacionadas con esta a lo largo de la cadena de valor a nivel nacional. Entre las intervenciones del sector privado figuran la producción de productos alimenticios fortificados, el fomento de un comportamiento saludable en términos nutricionales, la creación de entornos de trabajo que permitan a las mujeres garantizar una buena nutrición para ellas y sus hijos, el velar por que los grupos de bajos ingresos puedan acceder a productos con valor nutricional y la creación de capacidad local por medio de la transmisión de conocimientos y tecnología”¹⁰.

El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, aunque celebra los progresos realizados a través de la Iniciativa SUN, ha solicitado que sus iniciativas sean alineadas expresamente con los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación (*ver cuadro 1*).

“Algunas de estas asociaciones reciben el apoyo de la Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición, GAIN por sus siglas en inglés, una asociación entre los sectores público y privado que se creó durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2002 relativo a los niños”¹¹. Inicialmente, se centró en medidas de inversión en el enriquecimiento de alimentos básicos a gran escala. GAIN ofrece asistencia técnica a fabricantes transnacionales, regionales y nacionales, permitiéndoles así, según afirman sus promotores, producir premezclas de vitaminas y minerales de alta calidad al mejor precio, lo cual se complementa con un fondo rotatorio que proporciona la financiación necesaria para asistir a los socios en la compra de las premezclas. “[...] GAIN ha establecido contactos con 600 empresas mediante 36 amplios proyectos en más de 25 países para mejorar el acceso a micronutrientes ausentes en las dietas. Según sus promotores, cerca de 400 millones de personas se benefician de ella mediante productos alimenticios de mayor valor nutritivo”¹². Esto indicaría que las soluciones basadas en el mercado pueden desempeñar un papel importante en el mejoramiento sostenible de la calidad de los alimentos para poblaciones de bajos ingresos.

En este contexto, una de las razones principales por las cuales las empresas se asocian con GAIN es para llegar a potenciales clientes que son demasiado pobres como para poder constituir un mercado solvente a corto plazo. Precisamente estas asociaciones acaban mancillando las iniciativas de GAIN. La Alianza Empresarial de GAIN incluye corporaciones como Unilever, Ajinomoto, Britannia, Cargill, The Coca-Cola Company, DSM, Danone, MARS, PepsiCo, Kraft Foods y Bel, muchas de las cuales han sido acusadas por organizaciones

- 7 Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones. [Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter \(A/HRC/19/59\)](#), 26 de diciembre de 2011. Párr. 13 y 14. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59_sp.pdf. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 8 Horton, Susan, et al. [Scaling Up Nutrition: What Will It Cost?](#). Washington, D.C.: The World Bank, 2010.
- 9 [Scaling Up Nutrition: a Framework for Action](#). Abril de 2011.
- 10 Consejo de Derechos Humanos, op. cit. Párr. 14. Estos alimentos especiales, en especial en el contexto de malnutrición aguda severa, son generalmente denominados alimentos terapéuticos preparados (RUTF por su sigla en inglés) y consisten de una pasta de cacahuets, leche en polvo, azúcar y ciertos micronutrientes. Además de ser culturalmente inapropiada en muchos de los lugares donde vastos segmentos de la población sufren malnutrición, estos alimentos conducen a la disociación de la malnutrición con los determinantes sociales de la nutrición, dándole un carácter médico y asociando su prevención y tratamiento con una “medicina” que debe ser producida de manera centralizada, con una supervisión tecnológica superior. Para más información sobre los RUTF, consultar los diversos artículos, comentarios y correspondencia pertinentes de la publicación [World Nutrition](#), publicada por la World Public Health Nutrition Association. <http://siteresources.worldbank.org/NUTRITION/Resources/281846-1131656806529/PolicyBriefNutrition.pdf>.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

de la sociedad civil de haber cometido violaciones de los derechos humanos, incluyendo la vulneración de disposiciones y códigos internacionales, contribuyendo así a la malnutrición¹³.

En el marco de GAIN, el papel de los Gobiernos consiste primariamente en comprar estos productos enriquecidos año tras año para alimentar a las personas malnutridas en su población, consumiendo así sus limitados presupuestos de salud y nutrición en la adquisición de productos en lugar de invertirlos en soluciones a largo plazo como la diversificación de la agricultura y las dietas, la agricultura familiar y la lucha contra los determinantes sociales de la nutrición.

Por ejemplo, los alimentos terapéuticos preparados (RUTF por su sigla en inglés), los fortificantes y las fórmulas infantiles son empleados de forma inadecuada con demasiada frecuencia y pueden agravar los problemas nutricionales y de salud, al causar un exceso o una deficiencia de nutrientes¹⁴. Los RUTF deben ser utilizados exclusivamente en el tratamiento de casos de malnutrición aguda severa cuando se carece de otras soluciones, nunca como un método preventivo^{15,16}. Por otra parte, la comercialización y el consumo de estos sustitutos o de productos relacionados, en lugar de comidas nutricionalmente equilibradas recién hechas, contribuye a la persistencia de importantes problemas de salud pública.

Una buena nutrición consiste en poder acceder a una dieta saludable que incluya una amplia gama de frutas y hortalizas, las cuales son en la mayoría de los casos más costosas que las comidas rápidas ricas en aceites, sal, azúcares y grasas. Toda sociedad en la que una dieta saludable es más costosa que una dieta poco saludable debe reformar su sistema alimentario. Esto es aún más imperativo donde las personas más pobres lo son tanto que no pueden alimentarse de una manera que no sea perjudicial para su salud.

En el Programa de Acción de la Iniciativa SUN, en el cual se puntualizan las maneras en las que los actores nacionales, regionales e internacionales llevarán a cabo esfuerzos conjuntos orientados a aumentar el fundamento y la eficacia de las intervenciones en materia de nutrición en países con un alto nivel de malnutrición, se da prioridad a intervenciones técnicas de carácter exclusivamente descendente (“*top-down*”). Notablemente, no se puede encontrar ninguna referencia sustancial relacionada con el derecho a la nutrición en el Programa de Acción de la Iniciativa SUN. Ésta simplemente ignora el hecho de que hay titulares de derechos y titulares de obligaciones implicados en las interacciones sociales, y que sólo su compromiso directo podrá hacer avanzar el proceso para la realización de este derecho.

Sin embargo, se puede afirmar que el componente más inaceptable de la Iniciativa SUN es su silencio absoluto sobre los DSN. La orientación “pro-pobres” propuesta por la Iniciativa no aspira a contribuir a la reducción de las desigualdades, sino que se centra en las personas pobres mismas. En ausencia de cualquier referencia o consideración de los DSN, esta denominada “nutrición con rostro humano” victimiza a las personas pobres como si fueran responsables de su propia malnutrición, y luego les arroja una miga de pan.

La manera en la que las personas experimentan la pobreza y la violación de su derecho a la nutrición varía según su sexo, edad, casta, clase y etnia. En este sentido, los profesionales que trabajamos en el ámbito de la nutrición consideramos que la pobreza es un fenómeno multidimensional: se refiere a la impotencia, a la exclusión y consecuentemente a la discriminación, a la explotación, victimización y violencia; y también se relaciona con factores como la migración, el desplazamiento forzado, el aumento de la urbanización y la pérdida de los medios de subsistencia. No obstante, la Iniciativa SUN, en su llamamiento por situar a la nutrición en un lugar más central en el ámbito del desarrollo, se niega a aceptar esta situación, con todas las implicaciones que esto conlleva.

¿QUIÉN DIRIGE LA INICIATIVA SUN Y LA AGENDA MUNDIAL EN MATERIA DE NUTRICIÓN?

En el pasado, el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (SCN por su sigla en inglés) era el organismo que establecía principalmente la agenda mundial en materia de nutrición. A principios de 2009, el Banco Mundial, junto con diversas entidades de las Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, SCN) y donantes como el Reino Unido, agencias de desarrollo

- 13 Ver las siguientes referencias para detalles sobre violaciones perpetradas por empresas: Corporate Watch www.corpwatch.org; ICDC Legal Update, enero de 2012. www.ibfan.org/art/LU-Jan_2012-ICDC.pdf; Business and Human Rights www.business-humanrights.org; Killer Coke www.killercoke.org; Global Exchange www.globalexchange.org/corporateHRviolators/; International Labor Rights Forum www.laborrights.org; y Organic Consumers Association www.organicconsumers.org.
- 14 FAO. Informe Final del Simposio Científico Internacional sobre la Biodiversidad y Dietas Sostenibles. Roma: 3-5 de noviembre de 2010. <http://www.fao.org/aa/humannutrition/28509-0e85170814dd369bbb502e1128028978d.pdf>. Para una versión extensa del informe, ver (disponible en inglés): <http://www.fao.org/aa/humannutrition/29186-021e012ff2db1b0eb6f6228e1d98c806a.pdf>.
- 15 International Baby Food Action Network (IBFAN). “Statement on the Promotion and Use of Commercial Fortified Foods as Solutions for Child Malnutrition”. *Indian Pediatrics* 49 (2012): 295-296. www.ibfan.org/Article/Indian-Pediatrics-IBFAN-Statement-on-SAM.pdf.
- 16 Gupta, Arun, Claudio Schuftan, Flavio Valente, Patti Rundall, y Radha Holla. “Ready to Use Therapeutic Food Is Not the Solution to Malnutrition”. Carta. *World Nutrition* 3.4 (abril de 2012): 3, 4, 168-171. www.wphna.org/2012_apr_wn6_rutf_letter.htm. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rtfw-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

canadienses, la Fundación Bill y Melinda Gates, Save the Children EE.UU. y Hellen Keller International, desarrollaron el Plan de Acción Mundial para aumentar las inversiones en la nutrición. Este plan creó un espacio para que el sector privado pudiera desempeñar un papel cada vez más importante en la conducción de la agenda mundial en materia de nutrición. Cabe resaltar que la Fundación Bill y Melinda Gates posee grandes cantidades de acciones/participaciones de The Coca-Cola Company, McDonald's, Exxon Mobil, BP, Caterpillar y Wal-Mart^{17,18,19}.

Las agencias donantes han buscado constantemente orientar la dirección de la labor del SCN en materia de nutrición. En 2011, el organismo irlandés de ayuda Irish Aid aportó 300.000 dólares exclusivamente para el trabajo del SCN en el marco de la Iniciativa SUN, una suma sin la cual el SCN no habría sido capaz de seguir funcionando. Por lo tanto, mantener viva la Iniciativa SUN ha sido una necesidad fundamental para el SCN y a la vez un conflicto de interés en su propio núcleo que no le permite adoptar una postura verdaderamente crítica frente a las deficiencias de la misma, tal como exigen su misión y mandato.

Si bien el SCN ha reconocido las deficiencias de la Iniciativa SUN (principalmente la falta de atención al derecho a la nutrición y a los enfoques de derechos humanos, y la insuficiente claridad sobre el papel y la conducta del sector privado), se consideró que podrían ser remediadas de la manera más adecuada por los propios países participantes. Sin embargo, esto no ha sucedido. Los esfuerzos de algunos miembros individuales del SCN provenientes de la sociedad civil por introducir un lenguaje de derechos humanos fueron vetados por los donantes que respaldan la Iniciativa SUN. Hasta el día de hoy, todos los intentos de incluir cuestiones de derechos humanos en el Programa de Acción han tenido poco éxito.

La limitada oposición a la toma de control del ámbito de la nutrición por parte del mundo corporativo, tal como pone de manifiesto el ejemplo de la Iniciativa SUN, despierta preocupación sobre el impacto de las empresas en los sistemas locales de nutrición a corto y medio plazo. Esto incluye su capacidad para lograr resultados mensurables, tangibles y sostenibles, su falta de atención a los DSN y el derecho a la nutrición, así como su contribución a la adopción de un enfoque fragmentado y vertical en la gobernanza mundial de la nutrición. Si bien ha surgido un proceso de reflexión y acción crítica sobre el papel de las APP en la gobernanza mundial^{20,21,22}, es necesario aumentar su intensidad imperiosamente.

Los Estados deben proteger el derecho a la nutrición mediante la adopción de medidas orientadas a reducir los impactos negativos de los sistemas alimentarios existentes sobre la salud pública, así como medidas inmediatas para iniciar una transición progresiva hacia dietas más sostenibles. Algunas recomendaciones pertinentes de la OMS incluyen la imposición de impuestos para fomentar una alimentación sana, la revisión del sistema actual de subsidios y la regulación de las prácticas de comercialización²³.

Será necesario realizar activismo de base de manera mucho más intensa para poder garantizar que los estándares internacionales no sean afectados por las corporaciones que en realidad intentan conseguir beneficios privados al actuar en el ámbito del interés público. Ampliar estos esfuerzos ha sido el principio rector del Movimiento para la Salud de los Pueblos (MSP, www.phmovement.org/es) y de la Red Mundial de Grupos Pro Alimentación Infantil (IBFAN por su sigla en inglés, www.ibfan.org).

ESTRATEGIAS PARA RECUPERAR EL CONTROL

Las organizaciones de base y los movimientos populares han identificado varias estrategias para que las personas puedan recuperar el control sobre la alimentación y la nutrición. A continuación se presentan algunas de las opciones disponibles. Cabe destacar que esta lista no sigue un orden de prioridad ni pretende en absoluto ser exhaustiva. Las numerosas medidas sugeridas en la parte principal del artículo no son reiteradas aquí.

- Adoptar un enfoque basado en los determinantes sociales de la nutrición (DSN) y el concepto de la soberanía alimentaria²⁴ en lugar de la seguridad alimentaria, puestos que ambos elementos están estrechamente relacionados.

- 17 Bill & Melinda Gates Foundation Trust Historical Stock Holdings www.dataroma.com/m/hist/p_hist.php?=-GFT.
- 18 Varias otras "OSC" que están asociadas y proporcionan financiación a la Iniciativa SUN también reciben fondos de las empresas enumeradas anteriormente. Por ejemplo, los fondos utilizados en las intervenciones de Save the Children en el ámbito de la nutrición en India y Bangladesh provienen principalmente de donaciones de Pepsico (ver pie de página 4).
- 19 Stuckler D, Basu S, McKee M (2011) Global Health Philanthropy and Institutional Relationships: How Should Conflicts of Interest Be Addressed? *PLoS Med* 8(4): www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1001020.
- 20 Richter, Judith. "Public-private Partnerships for Health: A trend with no alternatives?" *Development* 47 (junio 2004):43-48.
- 21 Richter, Judith. "Public-private Partnerships and Health for All – How Can WHO Safeguard Public Interests?" *GOSPP Policy Brief* 5 (septiembre de 2004). www.ibfan.org/art/538-5.pdf.
- 22 Utting, Peter, and Ann Zammit. *Beyond Pragmatism: Appraising UN-Business Partnerships*. Ginebra: UNRISD, 2006.
- 23 En mayo de 2004, la 57ª Asamblea Mundial de la Salud aprobó la Estrategia Mundial de la OMS sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud en su resolución 57.17. http://who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf.
- 24 El término "soberanía alimentaria" fue acuñado por miembros de La Vía Campesina en 1996 para hacer referencia al marco político abogado por una serie de agricultores y agricultoras, campesinos y campesinas, pastores y pastoras, comunidades pesqueras, pueblos indígenas, mujeres, jóvenes de zonas rurales y organizaciones medioambientales. Este marco debería permitirles definir sus propios sistemas en los ámbitos de la alimentación, la agricultura, el ganado y la pesca, e impedir que los alimentos fueran sujetos en gran medida a las fuerzas de los mercados internacionales. La soberanía alimentaria implica considerar la alimentación como un derecho humano, proteger los recursos naturales, reorganizar el comercio de alimentos, poner fin a la globalización de la alimentación, y promover la paz social y el control democrático.

- Establecer lazos con grupos que se oponen a la hegemonía de las empresas transnacionales y unirse a ellos para rechazar conjuntamente los llamamientos de los ejecutivos a favor de la responsabilidad social corporativa, exigiendo en su lugar la rendición de cuentas de las empresas por abusos perpetrados en relación con los DSN.
- En el ámbito de la ayuda internacional, identificar las alternativas locales que puedan ser ejecutadas por las propias comunidades, evitando la “solución” única de los alimentos terapéuticos preparados (ver nota al pie de página 8), cuyo uso está siendo promovido no sólo para el tratamiento de casos de malnutrición aguda severa, sino también para su prevención.
- Rechazar el modelo de participación del sector privado como una parte interesada en los procesos de debate y diálogo que tienen por objeto el bien público, así como en la toma de decisiones. La principal parte interesada es el público general, que posee ciertos derechos, mientras que el papel del sector privado es el de titular de obligaciones.
- Trabajar con abogados, abogadas, jueces y juezas sobre los aspectos jurídicos del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición, y su uso de este derecho en los tribunales.
- Insistir en la participación de los titulares de derechos en el diseño, la implementación y el monitoreo de todos los proyectos y programas en el ámbito del desarrollo.
- Denunciar el uso y la promoción de las APP como un modelo central de política, debido a los claros conflictos de intereses generados por su propia naturaleza.
- Crear un mecanismo de monitoreo a largo plazo similar al utilizado por IBFAN para monitorear las industrias de alimentos y bebidas chatarra²⁵.
- Realizar esfuerzos para asegurar que la Iniciativa SUN aborde definitivamente la cuestión de los conflictos de intereses y que la formulación de políticas en materia de salud pública siga los principios de gobernanza democrática. La reforma de la Iniciativa SUN también debe cubrir los principios de derechos humanos de la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación.
- Ejercer presión para que la Iniciativa SUN incluya acciones para abordar los DSN y un enfoque basado en los derechos más sólido, ahora que su nuevo Programa de Acción está siendo elaborado, y asumir un papel de control de la Iniciativa SUN.
- Participar activamente en el debate y el diseño de la estrategia mundial post-ODM en materia de desarrollo, y criticar el hecho de que aunque es fácil fijar objetivos, los procesos de importancia vital para alcanzar tales objetivos fueron relegados.
- Ejercer presión para que el cargo de Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación sea establecido como un puesto permanente en el sistema de las Naciones Unidas para proporcionar así un punto focal específico y progresivo para la acción.
- Incorporar en la legislación nacional las disposiciones del Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y subsiguientes resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud (AMS) sobre la comercialización de sucedáneos de la leche materna, alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a niños y niñas, y garantizar la implementación efectiva de las mismas.
- Imponer impuestos sobre los refrescos (bebidas azucaradas) y los alimentos chatarra con el fin de subsidiar el acceso a las frutas y hortalizas, así como campañas educativas sobre la alimentación saludable.
- Examinar y reformar los sistemas actuales de subsidios a la agricultura, teniendo en cuenta los impactos sobre la salud pública en materia de nutrición de las asignaciones actuales, y emplear regímenes de contratación pública en el marco de los programas de alimentación escolar y otras instituciones públicas con el fin de apoyar el suministro de alimentos nutritivos de origen local, prestando especial atención a los productores, productoras, consumidores y consumidoras pobres.

25 Es ingenuo pensar que podemos detener el control corporativo sobre los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la alimentación y nutrición en el corto plazo. Sin embargo, debemos desarrollar una estrategia a largo plazo y un plan con puntos de referencia especificando lo que queremos lograr año tras año en los próximos años.

- Aumentar el apoyo a los mercados de agricultores y a la agricultura urbana y peri-urbana, y garantizar que haya una infraestructura adecuada para poder conectar a los productores locales con los consumidores urbanos.
- Reformar el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas para garantizar que su agenda de interés público y enfoque de derechos humanos sean preservados, y que se aumente su nivel de representación de todas las agencias de la ONU y la sociedad civil. Las opiniones de la sociedad civil deben ser oídas en todo el sistema de las Naciones Unidas.
- En el marco del abastecimiento de alimentos y las intervenciones basadas en la nutrición, asegurar que las cadenas locales de alimentos estén involucradas, que los trabajadores y trabajadoras reciban salarios que les permitan subsistir dignamente, y que precios justos sean pagados a agricultores y agricultoras, con el fin de garantizar el derecho a la nutrición de todas las personas afectadas e involucradas en las intervenciones.

Los promotores de la Iniciativa SUN, así como los titulares de derechos y titulares de obligaciones involucrados en la misma, deben reflexionar seriamente: ¿debería la Iniciativa SUN simplemente ser mejorada en su forma actual, como una iniciativa de múltiples partes interesadas que cuenta con el sector privado como socio, careciendo de salvaguardias para evitar conflictos de intereses y pretendiendo ser un “movimiento”?

En lugar de exigir una reforma de aspectos relativos a su implementación, el modelo mismo de la Iniciativa SUN debe ser objetado como paradigma político. Los cambios necesarios requerirían una remodelación profunda: sería preciso garantizar que todas las intervenciones se basaran en los principios de derechos humanos de la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación, y fueran integradas en estrategias nacionales más amplias para la realización del derecho a la nutrición con el fin de mejorar las capacidades de los países para contribuir a soluciones sostenibles a largo plazo. Por lo tanto, una simple modificación del Programa de Acción de la Iniciativa SUN parece no ser suficiente. De hecho, esto no se corresponde con el análisis político actual de FIAN, IBFAN y MPS.

Finalmente, debemos comprender que los dos principales desafíos presentados en este artículo —el control corporativo sobre la nutrición, y la falta de un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición— sólo podrán ser superados si todas las personas en todas las partes del mundo reconocemos que la situación no cambiará si continuamos de la misma manera que hasta ahora. Cada uno deberá luego sacar sus propias conclusiones. En todo caso, esperamos poder contar con ustedes para la labor que nos depara el futuro.

LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA SALUD Y LA NUTRICIÓN MATERNO-INFANTIL Y DE LOS NIÑOS DE CORTA EDAD

Lida Lhotska, Anne C. Bellows y Veronika Scherbaum¹

La comunidad internacional está buscando nuevos enfoques para remediar el desigual progreso obtenido con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir hasta 2015 la pobreza y el hambre, así como la mortalidad materna e infantil. En línea con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Pacto Mundial) y la Alianza Mundial para Mejorar la Nutrición (GAIN por su sigla en inglés), dos iniciativas lanzadas en 2000 y 2002 respectivamente, estos enfoques están cada vez más frecuentemente vinculados a las denominadas “iniciativas de múltiples partes interesadas” (*multi-stakeholder initiatives* – MSI por su sigla en inglés) y, en ocasiones, a las asociaciones público-privadas (APP). Agentes, órganos e instituciones del sector público con escasos recursos han formado MSI/APP, incluyendo a los “gigantes” del sector privado y la industria, cuyo principal y primer interés es obtener beneficios². En este sentido, la estrecha cooperación entre agentes del sector público y del sector privado en el modelo de las MSI y APP genera múltiples conflictos de intereses.

La cuestión política fundamental que aún no ha sido resuelta es si se puede reconciliar la promoción masiva de iniciativas y diálogos con “múltiples partes interesadas” en el área de la responsabilidad social corporativa (RSC), y las iniciativas público-privadas, con la obligación de las agencias de las Naciones Unidas de promover los intereses públicos. Esta obligación está consagrada en sus mandatos constitucionales y funciones básicas, en particular en su mandato de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

LAS INICIATIVAS DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS Y EL DEBILITAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS BASADOS EN LOS DERECHOS Y JURÍDICAMENTE VINCULANTES

Las MSI y APP han sido empleadas para socavar medidas regulatorias internacionales que responsabilizan al sector empresarial por no respetar los principios de derechos humanos. Algunos ejemplos de tales medidas incluyen el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna de 1981 (el Código) y subsiguientes resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud (AMS). Los modelos de las MSI y APP minan el objetivo del Código de proteger la salud y las vidas de los “consumidores y consumidoras” más jóvenes, así como también la capacidad de tomar decisiones informadas de aquellos que lo hacen en su nombre. Asimismo, contravienen políticas de salud pública consensuadas internacionalmente, tales como la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño adoptada en 2002^{3,4}.

Actualmente, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el sector privado continúa presionando a favor de la adopción de medidas “voluntarias”, es decir, no vinculantes jurídicamente, para “auto-regular” su conducta. El Pacto Mundial, la iniciativa más conocida de la ONU en el ámbito empresarial, se presenta a sí mismo como “una iniciativa voluntaria, en la cuál [sic] las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción”⁵. Sin embargo, poderosos agentes del mundo empresarial, tales como la Cámara de Comercio Internacional, han utilizado

¹ Lida Lhotska es Directora de Programa en IBFAN-GIFA, la oficina internacional de enlace para la Red Mundial de Grupos Pro Alimentación Infantil (International Baby Food Action Network – IBFAN). Cuenta con veinte años de experiencia trabajando en políticas sobre alimentación infantil. Anne Bellows es Profesora en materia de Género y Nutrición en el Instituto de Ciencias Sociales en la Agricultura de la Universidad de Hohenheim. Su trabajo se centra en la intersección entre intereses académicos y de la sociedad civil, prestando especial atención a los derechos humanos, y la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Veronika Scherbaum es Investigadora Senior en el Instituto de Ciencias Sociales en la Agricultura de la Universidad de Hohenheim (Departamento de Género y Nutrición). Es doctora en ciencias nutricionales, y licenciada en salud materna e infantil, y trabaja en la terapia y prevención de desnutrición infantil, entre otros asuntos investigando sobre la lactancia materna. Las autoras desean expresar su gratitud a Antonio Onorati, Maarten Immink y Claudio Schuftan por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de sus autoras. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

exitosamente el Pacto Mundial como una herramienta para oponerse al Proyecto de Normas de la ONU sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos, llevado a cabo bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos con el objetivo de desarrollar un marco general de derechos humanos jurídicamente vinculante para regular prácticas empresariales perjudiciales⁶.

CUADRO 1

La Iniciativa de los Principios sobre los Derechos de la Infancia y las Empresas: ¿una medida en detrimento de la rendición de cuentas corporativa jurídicamente vinculante?

UNICEF, junto a Save the Children y el Pacto Mundial de la ONU, desarrolló y lanzó a nivel mundial la Iniciativa de los Principios sobre los Derechos de la Infancia y las Empresas el 12 de marzo de 2012⁷. Esta iniciativa se basa en el modelo de responsabilidad social corporativa (RSC) del Pacto Mundial, aparentemente ignorando las preocupaciones expresadas en la evaluación de tal instrumento que fue realizada en 2010 por la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas. Ésta manifiesta que “el mecanismo de presentación de informes y autoevaluación [del Pacto Mundial] no basta para supervisar y verificar de forma adecuada y efectiva cómo cumplen los participantes [empresariales] [los 10] principios [del Pacto] en la práctica”⁸.

De manera paralela a esta iniciativa, el Comité de los Derechos del Niño (el Comité) está elaborando una Observación General sobre los derechos de la infancia y las empresas. La función del Comité consiste en supervisar la realización progresiva de las obligaciones de los Estados Parte de adoptar medidas para regular y controlar las actividades de las empresas para prevenir violaciones de los derechos de los niños, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada, y facilitar el resarcimiento en caso de que cometan violaciones.

Existe el riesgo de que la Iniciativa, la cual no impone ninguna obligación imperativa a la industria y goza del apoyo de UNICEF y Save the Children, pueda socavar estos esfuerzos del Comité de los Derechos del Niño⁹, de la misma manera que el Pacto Mundial minó y marginó el Proyecto de Normas de la ONU sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos.

LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y EL PAPEL DEL SECTOR EMPRESARIAL

Actualmente existen varias directrices sobre la cooperación entre agencias de la ONU y el sector empresarial, incluyendo por ejemplo las Directrices de Cooperación entre las Naciones Unidas y el Sector Empresarial (Naciones Unidas, 2000/2009)¹⁰, las Directrices sobre la Colaboración con el Sector Privado para Conseguir Resultados de Salud (OMS, 2000)¹¹ y la Política relativa a la participación de la OMS en alianzas mundiales en pro de la salud y a los acuerdos de acogida (OMS, 2010)¹².

Estos documentos contienen una serie de útiles principios para regular los convenios comerciales de la ONU, los cuales “no deben mermar la integridad, la independencia ni la imparcialidad de las Naciones Unidas” sino “[p]romover la consecución de los fines de las Naciones Unidas”, basarse en “una comprensión clara de las respectivas funciones y expectativas” y ser “transparente[s]”. Asimismo, información sobre la naturaleza y el alcance de los convenios de cooperación deberá estar disponible al público en general¹³. Sin embargo, hay una clara brecha entre estas directrices y las prácticas de las agencias de la ONU.

Cabe asimismo destacar que aunque varios de sus documentos contienen referencias a los conflictos de intereses, el sistema de las Naciones Unidas no posee un marco integral ético y político para facilitar la resolución adecuada de conflictos de intereses privados e institucionales, y distinguir entre funciones apropiadas e inapropiadas para las empresas^{14,15}.

En este contexto, presentamos a continuación dos definiciones que pueden contribuir a una mejor comprensión y solución de este asunto:

- “Un conflicto de intereses [individual] es un conjunto de condiciones en el que el juicio profesional en relación con un interés primario [...] tiende a ser influido indebidamente por un interés secundario”¹⁶.

- 2 Como Ann Zammit bien explica, el término “asociaciones” (“partnerships” en inglés) “engloba múltiples actividades y relaciones, las cuales pueden quizás ser conceptualizadas de la mejor manera como un caso especial de relaciones ‘estrechas’ entre actores de los sectores público y privado, y no como relaciones de plena independencia e igualdad entre ambas partes” (Zammit, Anne. *Development at Risk: Rethinking UN-business Partnership*. Ginebra: UNRISD en colaboración con the South Center, 2005).
- 3 La Estrategia Mundial recomienda la lactancia exclusiva durante los primeros seis meses de vida, seguida de la combinación de la lactancia materna con otros alimentos complementarios adecuados y seguros durante, como mínimo, los siguientes dos años.
- 4 Organización Mundial de la Salud. *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna*. Ginebra: Oficina de Publicaciones de la OMS, 1981. www.ibfan-alc.org/nuestro_trabajo/archivo/codigo/codigo_internacional_1981.pdf (traducción no oficial). Documento original en inglés: www.unicef.org/spanish/nutrition/files/nutrition_code_english.pdf.
- 5 Para más información visitar: www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html.
- 6 cf. Richter, Judith. *Building on Quicksand: The Global Compact, Democratic Governance and Nestle*. Ginebra: IBFAN-GIFA, CETIM, Berne Declaration, 2004a. 40-42. *Public-Private Partnerships and International Health Policy Making: How Can Public Interests Be Safeguarded?* Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, Development Policy Information Unit, 2004b. 74.
- 7 “A Call to Business to Respect and Support Children’s Rights”. Documento en línea. 12 de marzo de 2012. <http://unglobalcompact.org/news/197-03-12-2012>.
- 8 Fall, Papa Louis, y Mohamed Mounir Zahran. *Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas: Función del Pacto Mundial* (JIU/REP/2010/9). Ginebra: Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, 2010. http://www.unjui.org/data/reports/2010/2010_09SP.pdf.
- 9 Comentarios de IBFAN sobre la Iniciativa de los Principios sobre los Derechos de la Infancia y las Empresas. (disponible en inglés). Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 10 Naciones Unidas. “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial”, 2009. <http://business.un.org/es/documents/guidelines>. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.
- 11 Consejo Ejecutivo de la OMS, 107ª reunión. Punto 8.3 del orden del día provisional. “Directrices sobre la colaboración con el sector privado para conseguir resultados de salud: Informe de la Secretaría” (EB107/20). Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 30 de noviembre de 2000. http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB107/se20.pdf.
- 12 OMS. “Política relativa a la participación de la OMS en alianzas mundiales en pro de la salud y a los acuerdos de acogida”, Anexo 1 a WHA63.10, sobre Alianzas, Ginebra, Mayo de 2010. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R10-sp.pdf.
- 13 ONU, op. cit.

- “Conflictos de intereses institucionales surgen cuando los propios intereses financieros de una institución o de sus altos funcionarios pueden ejercer una influencia indebida sobre decisiones relativas al interés primario de la institución”¹⁷.

En efecto, conflictos de intereses surgen frecuentemente en el marco de las MSI y APP, como por ejemplo cuando el objetivo de agencias de la ONU de atraer recursos del sector privado (interés secundario) entra en conflicto con su deber de trabajar para lograr el cumplimiento de sus “misiones principales”, expresadas en sus mandatos y funciones constitucionales (intereses primarios).

Las políticas y leyes en materia de conflictos de intereses son de un carácter muy particular: “Tanto a nivel individual como institucional, las políticas relativas a conflictos de intereses intentan evitar decisiones de compromiso”¹⁸.

La Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño¹⁹ (Estrategia Mundial) de 2002, que apoya la implementación del Código, intentó hacer frente a los riesgos que pueden surgir a causa de conflictos de intereses en el ámbito de la nutrición de lactantes, niños y niñas de corta edad, por ejemplo mediante la delimitación de funciones apropiadas para los fabricantes de alimentos destinados a estos grupos. El objetivo era evitar interacciones entre responsables políticos y compañías de alimentos infantiles que pudieran resultar en una influencia empresarial indebida sobre la formulación de políticas públicas²⁰. La Estrategia Mundial limita las funciones de los fabricantes al cumplimiento de: a) todas las normas del Código; y b) las normas específicas de calidad, seguridad y etiquetado establecidas en el Codex Alimentarius²¹.

Entonces, ¿por qué fueron invitados algunos fabricantes de alimentos infantiles a participar en ciertas APP, fuera de estas funciones estipuladas? Por ejemplo, DANONE, el segundo mayor fabricante de alimentos infantiles a nivel mundial, estuvo representado en la Junta Directiva de GAIN hasta que fue obligado a retirarse²². A pesar de ser un conocido infractor del Código, DANONE continúa siendo socio de GAIN²³. Originalmente lanzada en 2008 con un enfoque en el problema de las deficiencias de micronutrientes, GAIN se ha convertido desde entonces en un actor influyente en el ámbito de la nutrición de lactantes y niños pequeños.

El cambio de orientación de las políticas en favor de una mayor cooperación entre la ONU y el sector empresarial ha creado un entorno en el que la participación de actores del sector privado como “socios” y “partes interesadas” en toda iniciativa pública parece ser inevitable. Sin embargo, no hay un control y escrutinio suficiente de la conducta real de estos “socios” del sector empresarial, como por ejemplo de los fabricantes de alimentos infantiles. Todos parecen ser acogidos y aceptados. En consecuencia, éstos pueden utilizar fácilmente las iniciativas de la ONU como una plataforma para ganar influencia en la formulación de políticas públicas en áreas que coinciden con sus objetivos comerciales y, al mismo tiempo, “maquillar de azul”²⁴ sus empañadas imágenes al asociarse con la ONU. Por ejemplo, en 2011 el Secretario General de la ONU hizo un llamamiento a todos los actores para contribuir mediante políticas, suministro de servicios y productos, y apoyo financiero, a la iniciativa “Cada Mujer, Cada Niño”²⁵ lanzada en 2010.

CUADRO 2

El compromiso de Nestlé con la iniciativa de la ONU Cada Mujer, Cada Niño

A principios de 2011, en la página web de la iniciativa de la ONU Cada Mujer, Cada Niño se anunciaba lo siguiente:

“Nestlé se compromete a ofrecer educación nutricional a las niñas adolescentes en todas las aldeas en India donde produce leche, antes de que alcancen la edad de contraer matrimonio, con el fin de que adquieran el conocimiento nutricional necesario para poder alimentar a sus niños de la manera más adecuada tras alcanzar la edad reproductiva. Asimismo, Nestlé pretende duplicar el número de países cubiertos por su Programa Global ‘Niños Saludables’ lanzado en 2010, y ya cuenta con programas en más de 50 países que alcanzan a 5 millones de niños”²⁶.

Según la opinión de las autoras, permitir al fabricante de alimentos infantiles más grande del mundo educar a niñas adolescentes sobre la alimentación de lactantes y niños pequeños, está en clara contradicción con el objetivo fundamental del Código consistente en

- 14 cf. op. cit. Richter, Judith. (2004b). 11-50.
- 15 En una declaración pública de preocupación, 148 redes y ONG nacionales, regionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la salud pública instaron a la ONU a desarrollar tal marco: <http://info.babymilkaction.org/sites/info.babymilkaction.org/files/COIC145%20.pdf> (disponible en inglés).
- 16 Cita original: “[An individual] conflict of interest is a set of conditions in which professional judgment concerning a primary interest [...] tends to be unduly influenced by a secondary interest”. Thompson, Dennis F. *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business and Health Care*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 290.
- 17 Cita original: “Institutional conflicts of interest arise when an institution’s own financial interest or those of its senior officials pose risk of undue influence on decisions involving the institution’s primary interest”. Lo, Bernard, y Marilyn J. Field, eds., *Institute of Medicine. Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2009.
- 18 Cita original: “Whether they are at the individual or the institutional level, conflict of interest policies seek to prevent compromised decisions”. Idem (énfasis añadido).
- 19 OMS. *Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño*. Ginebra: Oficina de Publicaciones de la OMS, 2003. www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/9243562215/es/index.html.
- 20 Richter, Judith. *Conflicts of Interests and Policy Implementation: Reflections from the Fields of Health and Infant Feeding*. Ginebra: IBFAN-GIFA, 2005. www.ibfan.org/art/538-1.pdf.
- 21 Op. cit. pie de página n. 19, párr. 44.
- 22 Lhotska, Lida. *Whatever Happened to Health for All? Ups and Downs of Protection of Breastfeeding, Regulation of Transnational Corporations and Health for All*. Ginebra: IBFAN-GIFA, 2008.
- 23 Se puede acceder a evidencia de violaciones del Código internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna de 1981 (el Código) y subsiguientes resoluciones en la siguiente página web: www.ibfan.org/art/dano-p1.pdf (disponible en inglés).
- 24 El término en inglés, ‘bluewash’, hace referencia a la conducta de las compañías que se ‘envuelven’ en la bandera azul de las Naciones Unidas para mejorar su imagen social de cara al público (definición adaptada de la siguiente fuente: Greenwash Fact Sheet, CorpWatch, 22 de marzo de 2001. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=242>).
- 25 La iniciativa de la ONU Cada Mujer, Cada Niño es presentada como un programa diseñado para acelerar el progreso hacia el mejoramiento de la salud de las mujeres y los niños, y el cumplimiento de los ODM 4, <http://www.everwomaneverchild.org/>.
- 26 Para acceder a la redacción original del compromiso de Nestlé, ver: “Analysing Commitments to Advance the Global Strategy for Women’s and Children’s Health”. *PMNCH*, 2011. (Web-Annex 1). 27. http://www.who.int/pmnch/topics/partpublications/Web_Annex_1_-_29_09_2011.pdf

proteger a los cuidadores y cuidadoras, de fuentes de información tendenciosas y prácticas de comercialización poco éticas. Asimismo, el Código prohíbe explícitamente el contacto entre fabricantes y mujeres embarazadas o madres de lactantes y niños de corta edad. Sin embargo, Nestlé infringe tal disposición del Código al llevar a cabo actividades con niñas y mujeres jóvenes, a quienes definen como futuras madres y en las que promueven comunicación sobre nutrición prenatal y postnatal antes de que estén embarazadas. Esto se podría considerar también una violación del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual exige a los Estados garantizar que los padres reciban información pertinente sobre la lactancia materna y los riesgos de la alimentación artificial.

Ciertas preocupaciones parecen haber sido suscitadas en la ONU, ya que la redacción original del compromiso de Nestlé fue reformulada. Actualmente, se puede encontrar la siguiente información en la página web de la iniciativa de la ONU:

“El compromiso de Nestlé con la iniciativa Cada Mujer, Cada Niño se fundamenta en la continuación y ampliación del Programa Global ‘Niños Saludables’ [...] Este Programa ha sido diseñado para hacer frente a los complejos desafíos actuales en el ámbito de la salud, como por ejemplo la mala nutrición y la obesidad, mediante actividades educativas para niños en edad escolar sobre el valor de una buena nutrición y la actividad física”²⁷.

Este estudio de caso plantea algunas preguntas fundamentales: ¿por qué acepta la ONU un compromiso que va más allá de las funciones definidas para los fabricantes de alimentos infantiles en el Código y la Estrategia Mundial? ¿Por qué motivo se asocia y presta su imagen a un conocido infractor del Código? ¿Por qué razón permite que una compañía asuma el papel de educar a niños y niñas en el ámbito de la nutrición? y ¿Por qué no exige a la compañía que se abstenga de comercializar alimentos infantiles en violación del Código?

LAS INICIATIVAS DE RSC Y LAS APP: CÓMO FABRICAR UNA BUENA IMAGEN

Las relaciones públicas (RRPP) constituyen una parte integral del ejercicio de poder en nuestra sociedad actual. Esta industria ofrece a aquellos que tienen el control vías para plantar ideas, crear expectativas y definir la agenda conceptual de la sociedad – o, en las palabras del influyente pionero de las relaciones públicas Edward Bernays, para “fabricar consentimiento”²⁸. Las iniciativas de múltiples partes interesadas en materia de RSC y APP emplean las RRPP para “fabricar” un discurso social que apoye sus propios objetivos. En este contexto, las MSI y las APP han obstaculizado, reemplazado o marginado el desarrollo de esfuerzos orientados a desarrollar instrumentos normativos y estructuras jurídicamente vinculantes, basados en un enfoque de derechos humanos, para garantizar la rendición de cuentas de poderosos actores empresariales por sus prácticas. El poder semántico de los términos “voluntario” o “compartido”, que definen a los códigos de conducta y son utilizados por las MSI y las APP, implica beneficencia, cuando en realidad lo que hacer es minar el desarrollo y la implementación de instrumentos de derechos humanos jurídicamente vinculantes. Por este motivo, el uso del término “voluntario” debe ser rechazado; tales iniciativas de RSC deben ser en cambio definidas como “jurídicamente no vinculantes”.

CUADRO 3

Poderosas APP: el intento de la Iniciativa SUN de fabricar una imagen de movimiento social
En 2010, el Banco Mundial, UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), junto con una serie de países socios, organizaciones de la sociedad civil y agencias bilaterales, lanzaron la Iniciativa SUN (por su sigla en inglés – *Scaling Up Nutrition*). De manera inmediata, ésta comenzó a presentarse y legitimarse como un movimiento social popular; según sus promotores, “[e]l objetivo general de esta estrategia de comunicación es fomentar el orgullo y la satisfacción por la participación del público en un movimiento social orientado a empoderar a las familias y comunidades para lograr una mejor nutrición”²⁹.

En 2012, la Iniciativa SUN lanzó un comunicado de prensa en el Foro Económico Mundial de Davos, en el cual el Coordinador de SUN y Representante Especial del Secretario

27 Para más información ver:

<http://www.everywomaneverychild.org/commitments/business-community>.

28 Ver p. ej. Richter, Judith. *Holding Corporations Accountable: Corporate Conduct, International Codes, and Citizen Action*. New York: Zed Books, 2001. 149-150.

29 Nabarro, David. *Introducing the Policy Brief, ‘Scaling Up Nutrition: A Framework for Action*. Revisado en abril de 2010. http://satcaweb.org/san/dmdocuments/SUN_Introducing_Policy_David_Nabarro.pdf.

General sobre la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, David Nabarro, declara: “[la Iniciativa SUN] se fundamenta en asociaciones sólidas y basadas en principios entre personas, el sector privado y el sector público que empoderan a las sociedades para lograr una nutrición óptima”. Al agregar dos nuevos elementos (“basadas en principios” y “personas”), Nabarro amplió el concepto de las asociaciones público-privadas (PPP por su sigla en inglés) a un enfoque de 5P (“*principled people-private-public partnerships*”). De esta manera, insiste en que la Iniciativa SUN engloba a la sociedad civil y los movimientos sociales, y actúa de manera ética *aun cuando no sujeta a una rendición de cuentas legal*⁵⁰.

Nuestras principales preocupaciones en relación con la Iniciativa SUN se centran en los siguientes aspectos:

- Salvaguardias inadecuadas contra los conflictos de intereses: La Iniciativa SUN propone minimizar los conflictos de intereses mediante “códigos de conducta compartidos”, en otras palabras, medidas jurídicamente no vinculantes, posiblemente desarrolladas en “asociación” con actores del sector privado.
- Participación de la industria de los alimentos infantiles: no se logra excluir la participación de fabricantes de productos cubiertos por el Código. Por ejemplo, Nestlé es el socio principal de EPODE, miembro de SUN.
- La “fabricación” de una imagen engañosa: sugerir que la Iniciativa SUN es un “movimiento social” representa o bien un uso muy poco apropiado de este término o la usurpación calculada del discurso social con el fin de ganar apoyo en los hogares y las comunidades. Se intenta convencer al público de que SUN es una estructura de base ascendente (“de abajo hacia arriba”) que forma parte de un amplio movimiento social popular.

En un informe reciente presentado al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación hizo referencia a la Iniciativa SUN y GAIN, expresando preocupación por el hecho de que estas iniciativas no estén integradas dentro de un marco de derechos humanos y pasen por alto “los derechos que el derecho internacional confiere a las mujeres, los niños, las minorías, los refugiados, los desplazados internos y demás grupos que puedan verse marginados o discriminados”. El Relator Especial solicitó que “sus iniciativas se alineen expresamente con los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación”. Asimismo, resaltó que los “países comprometidos con el fomento de la nutrición deberían empezar por regular la comercialización de preparados para lactantes y otros sucedáneos de la leche materna, conforme a lo establecido en la resolución 63.23 de la Asamblea Mundial de la Salud” y urgió al sector privado, “en consonancia con su responsabilidad de respetar el derecho a una alimentación adecuada”, a “[cu]mplir cabalmente el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna, absteniéndose de promover el consumo de sucedáneos de la leche materna”⁵¹.

En conclusión, la RSC no debería ser percibida como un compromiso “voluntario”. Los actores empresariales deben cumplir con lo dispuesto en políticas públicas y códigos adoptados a nivel internacional, en beneficio de todas las personas en todas las partes del mundo, y respetando en todo momento sus derechos humanos. El cumplimiento pleno con el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y otras resoluciones de la OMS pertinentes, y la adhesión a las funciones definidas en la Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño, constituirían una contribución adecuada del sector empresarial así como también un buen indicador de su respeto genuino por el bienestar nutricional de las madres y los niños, y por el sistema de alimentación más “local”, la lactancia materna.

La interacción con el sector privado no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, en los últimos años, las iniciativas de múltiples partes interesadas (MSI) y asociaciones público-privadas (APP) han permitido a los actores comerciales penetrar indebidamente en las responsabilidades de los actores de interés público. Esto multiplica las situaciones de conflictos de intereses, resultando en un mayor riesgo para la integridad e independencia de los actores del sector público en la formulación de políticas públicas. Desarrollar medidas apropiadas jurídicamente vinculantes a nivel nacional e internacional que fijen las normas

50 Private Sector Engagement, Toolkit, Work in Progress, 8 de septiembre de 2011: http://www.scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2011/05/DRAFT8-Private-Sector-Engagement-Toolkit_090911.pdf.

51 Párr. 15, 16 y 51.a., Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/19/59), 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/175/72/PDF/G1117572.pdf?OpenElement>. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rtfri-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

para la interacción con actores económicos poderosos y organizaciones no gubernamentales con intereses comerciales³², es esencial para garantizar una protección adecuada contra sus efectos negativos y los conflictos de intereses. No se debe permitir de ninguna manera que las iniciativas de RSC interfieran con el desarrollo de medidas jurídicamente vinculantes que garanticen la rendición de cuentas del sector privado por sus prácticas.

La Observación General sobre los derechos de la infancia y las empresas que está siendo elaborada por el Comité de los Derechos del Niño tiene el potencial de convertirse en un instrumento vital para el desarrollo de marcos de justicia y rendición de cuentas. Éstos deben abarcar normas jurídicamente vinculantes para regular prácticas nocivas de actores del sector privado, tanto dentro como más allá de las fronteras nacionales.

Para ayudar a contrarrestar la indebida influencia de estos actores, los lectores y lectoras pueden considerar tomar los siguientes pasos:

- cuestionar el modelo de las APP y MSI, y exigir una distinción clara entre funciones apropiadas e inapropiadas para las empresas^{33,34};
- unirse a acciones para exigir a la ONU desarrollar un marco político y ético para prevenir y resolver conflictos de intereses privados e institucionales;
- analizar la existencia de conflictos de intereses en la formulación de políticas y el diseño de programas a nivel nacional e internacional, así como también en su implementación;
- participar en la elaboración y presentación de informes alternativos al Comité de los Derechos del Niño durante el examen del país propio, y usar esta oportunidad para comunicar la experiencia local y perspectivas sobre la necesidad de fortalecer la implementación del Código a nivel nacional³⁵;
- ejercer presión y exigir a los gobiernos el seguimiento y la implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño³⁶;
- monitorear y documentar violaciones del Código³⁷ y presentar quejas a los gobiernos, la Red Mundial de Grupos Pro Alimentación Infantil³⁸ y las empresas responsables por las violaciones del mismo.

32 Paluzzi, Joan E. "Dualities of Interest: The Inter-Organizational Relationships between Disease-Specific Nonprofits and the Pharmaceutical Industry". *International Journal of Health Services* 42.2 (2012): 323-359.

33 Richter, Judith. "WHO Reform and public interest safeguards: An Historical Perspective." *Social Medicine* 6.3 (2012): 141-150.

34 "The Greed Revolution, Mega Foundations, Agribusiness Muscle In On Public Goods" ETC Group Communiqué, 108 (2012). http://www.etcgroup.org/upload/publication/pdf_file/ETComm108_GreedRevolution_120117.pdf.

35 "Guía para las organizaciones no gubernamentales que presentan informes al Comité de los Derechos del Niño," Ginebra: 2006, <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/docs/Guide-NGO-S.pdf>. Informes conjuntos de IBFAN y GIFA.

36 Los exámenes pasados y futuros de los países por parte del Comité de los Derechos del Niño figuran en este enlace, junto con observaciones finales y recomendaciones formuladas por el Comité: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.html>.

37 Para acceder a formularios de monitoreo del Código ver: <http://www.ibfan.org/code/watch-form.html>.

38 El Centro Internacional de Documentación del Código (International Code Documentation Center) de IBFAN mantiene una base de datos mundial de violaciones del Código; se puede enviar quejas a la siguiente dirección: ibfanpq@tm.net.ny.

LAS NUEVAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL: ¿UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA GOBERNANZA MUNDIAL DE LOS RECURSOS NATURALES?

Sofía Monsalve Suárez¹

El pasado 11 de mayo de 2012 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas ratificó oficialmente las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional². Desarrolladas mediante un proceso inclusivo y participativo que se extendió durante más de tres años, estas Directrices de la FAO representan el primer instrumento internacional que aplica un enfoque basado en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques.

EL CAMINO HACIA LA ADOPCIÓN DE LAS DIRECTRICES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Junto a organizaciones de la sociedad civil (OSC), movimientos sociales que representan a diversos grupos –mujeres rurales, campesinos y campesinas, agricultores familiares, comunidades pesqueras, pueblos indígenas, personas sin tierra, trabajadores y trabajadoras rurales y urbanos, migrantes, pastores, comunidades forestales, y jóvenes– han reclamado durante décadas un acceso y control equitativos y sostenibles de los recursos naturales para la producción de alimentos. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 en Roma, presentaron su visión de la soberanía alimentaria y subrayaron el papel vital de la reforma agraria y políticas integrales de desarrollo rural en la lucha contra el hambre. En diciembre de 2004, se reunieron en el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria en Valencia, España, para hacer un llamamiento por el reconocimiento de la tierra como un bien común. Este Foro abrió el camino para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR o ICARRD por su sigla en inglés) organizada por la FAO en marzo de 2006, en la cual los gobiernos se comprometieron a adoptar un enfoque participativo basado en los DESC para la gestión equitativa de la tierra, el agua, los bosques y otros recursos naturales dentro del contexto jurídico nacional, centrándose en el desarrollo sostenible y en la superación de la desigualdades a fin de erradicar la pobreza y el hambre.

En el Foro Internacional sobre la Soberanía Alimentaria (Foro Nyéléni) celebrado en Malí en 2007, movimientos sociales y otras OSC continuaron construyendo una visión común sobre el uso y la gestión de los recursos naturales según la cual el derecho al territorio y la autodeterminación son garantizados para todos los pueblos. En abril de 2010, durante la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Bolivia, se delinearon las bases de modelos alternativos de interacción entre los derechos humanos y la naturaleza a fin de forjar un nuevo sistema que restablezca la armonía entre ambas áreas.

El proceso de casi dos décadas de construcción de alternativas dio sus frutos en estas Directrices, en el que los movimientos sociales y otras OSC participaron con un alto nivel de

1 [Sofía Monsalve Suárez](#) en la Coordinadora del Programa sobre el Acceso a los Recursos Naturales en el Secretariado de FIAN Internacional.

La autora desea expresar su gratitud a Fernanda Siles, Bernhard Walter, y Jenny Franco por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autora. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 38° período (extraordinario) de sesiones. “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (CSA 2012/38/2). Roma, 11 de mayo de 2012. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rtfri-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

preparación para contribuir a la formulación de nuevos principios y políticas marco para la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques.

Siguiendo el espíritu inclusivo y participativo de la CIRADR, la FAO creó las condiciones necesarias para permitir que representantes individuales de movimientos sociales pudieran participar desde el principio de manera plena y activa. El Grupo de Facilitación Internacional fue establecido por el Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP)³ en 2009 para hacer posible la organización autónoma de la sociedad civil en este proceso. Esta dinámica de consulta auto-organizada permitió a las OSC elaborar sus propias propuestas, que presentaron como insumo al proceso oficial. En ese sentido, el documento “las directrices de las OSC”⁴ condensa la visión y aspiraciones de las OSC sobre cómo se deben gobernar la tierra y los bienes naturales para alcanzar la soberanía alimentaria, y proporcionará guía y orientación sobre cómo interpretar las Directrices oficialmente acordadas. Asimismo, el intercambio regular suscitado entre numerosas organizaciones preparó el terreno para discutir cómo reaccionar ante la nueva ola de acaparamiento de tierras. El Llamamiento de Dakar contra el Acaparamiento de Tierra lanzado en el Foro Social Mundial de 2011 fue fruto de este diálogo y ha servido para movilizar resistencia en contra del despojo y la concentración de recursos naturales. Este documento fue presentado oficialmente a los gobiernos durante las negociaciones de las Directrices.

Varias propuestas de las OSC recibieron el apoyo de los gobiernos y fueron incorporadas en las Directrices, mientras que en otra serie de cuestiones, permanecieron aisladas y en desacuerdo con el consenso alcanzado por los Estados miembros en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Como se indicó en una declaración conjunta⁵ con motivo de la adopción de las Directrices el pasado 11 de mayo de 2012, las OSC acogen la adopción de las Directrices pero son conscientes de que no están a la altura en algunas áreas que son clave para la subsistencia de los productores y productoras a pequeña escala, quienes son los proveedores de la mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo. A continuación se delinearán concisamente las principales fortalezas y limitaciones de las Directrices desde la perspectiva de las OSC.

¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS ÚTILES DE LAS DIRECTRICES?

Las Directrices se cimientan en las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional de derechos humanos, y mencionan explícitamente la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Establecen principios de implementación, en particular la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el enfoque holístico y sostenible con respecto a la gestión de los recursos naturales, y la consulta y participación, los cuales dejan claro que la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques no es una cuestión de negocios sino un derecho fundamental que debe ser reconocido, respetado y garantizado. Además, los Estados deben respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores y defensoras de los derechos, los campesinos y campesinas, comunidades pesqueras, pueblos indígenas, pastores, y trabajadores y trabajadoras rurales en la defensa de sus tierras, pesquerías y bosques; y garantizar el acceso a la justicia y a la interposición de recursos judiciales que busquen la restitución, indemnización, compensación y reparación. El Capítulo 9 de las Directrices reitera algunos de los derechos de los pueblos indígenas que están consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Además, una serie de disposiciones garantizan la igualdad de derechos de las mujeres en el campo de la tenencia.

Las Directrices hacen un enérgico llamamiento a los Estados a reconocer legalmente derechos de tenencia legítimos, particularmente los derechos consuetudinarios e informales de tenencia no protegidos aún por ley, y a dar a todas las personas un grado de seguridad de tenencia que garantice la protección legal contra los desalojos forzosos. Las Directrices también urgen el reconocimiento y la protección de tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública (denominados “commons” en inglés), y sus respectivos sistemas de uso y gestión colectivos.

Asimismo, las Directrices contienen disposiciones orientadas a proteger a las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos marginados de la especulación y

3 El Grupo Internacional de Facilitación fue coordinado por FIAN Internacional y estuvo compuesto por 26 miembros de las siguientes organizaciones provenientes de todos los continentes: Alianza Mundial de Pueblos Indígenas Trashumantes (WAMIP), Amigos de la Tierra Internacional, CENESTA, Coalición de Campesinos de Asia, Colectivo Internacional de Apoyo a los Trabajadores de la Pesca (ICSP), Crocevia, FIAN Internacional, Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF), Focus on the Global South, Grupo Árabe por la Protección de la Naturaleza, IMSE, La Vía Campesina, MAELA, Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina (MNCI), Red de Productores Agrícolas de África Occidental (ROPPA), Red de Acción contra los Pesticidas Asia-Pacífico (PAN-AP), Red de Vivienda y Derechos a la Tierra de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-HLRN). Después de la constitución del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) del CFS en mayo de 2011, este grupo se convirtió en un grupo de trabajo del MSC al cual se unieron más organizaciones como Action Aid y Oxfam, entre otras.

4 “Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales”. Heidelberg: FIAN Internacional, 2011. http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/copy_of_propuestas-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-a-las-directrices-de-la-fao-sobre-la-gobernanza-responsable-de-la-tenencia-de-la-tierra-y-los-recursos-naturales/pdf. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

5 Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. “Las Directrices sobre la tenencia son un primer paso, pero es necesario hacer mucho más para garantizar los derechos de las personas a la tierra”. Roma, 11 de mayo de 2012. www.csm4cfs.org/policy_working_groups-6/land_tenure-6/ (disponible en inglés). Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

concentración de tierras, y regular los mercados de tierra para salvaguardar valores sociales, culturales y ambientales. Contienen también secciones dedicadas a los ámbitos de la restitución (Capítulo 14) y la aplicación de reformas redistributivas de la tenencia de tierra, pesquerías y bosques por razones sociales, económicas y ambientales en contextos con altos niveles de concentración de tenencia y de pobreza (Capítulo 15).

¿CUÁLES SON LAS LIMITACIONES DE LAS DIRECTRICES?

El texto de las Directrices fue acordado entre gobiernos. Como resultado de la necesidad de alcanzar consenso y acomodar visiones opuestas, el texto es en varias ocasiones general y ambiguo. Si bien las OSC lograron que se recogieran varias de sus propuestas, otras no fueron contempladas o fueron modificadas. El hecho de que las Directrices no abarcan el agua es una de sus principales limitaciones. Sin embargo, el prefacio menciona someramente que los Estados podrían, cuando resulte conveniente, tomar en consideración la gobernanza responsable de otros recursos naturales asociados a la tierra, la pesquería y los bosques en la aplicación de estas Directrices, como por ejemplo el agua y los recursos minerales.

Además, las Directrices se aplican principalmente a cuestiones de tenencia y no de uso, manejo y gestión de los recursos naturales. Si bien se puede distinguir analíticamente entre tenencia y uso, en la vida real, estas dos dimensiones están íntimamente ligadas. Numerosos problemas asociados al acceso y control de los recursos naturales por parte de los productores y productoras de alimentos en pequeña escala están relacionados con problemas en la gobernanza del uso, el manejo y la gestión. El caso de los pastores nómadas constituye un ejemplo paradigmático: si sus métodos de uso de los pastizales y cría de ganado no son reconocidos, protegidos y promovidos como actividades significativas para asegurar la seguridad alimentaria y la gestión sostenible de ciertos ecosistemas, entonces el mero reconocimiento formal de sus derechos de tenencia no serán suficientes para garantizar que puedan permanecer en sus territorios. Las políticas económicas que declaran “desarrollar sus tierras vacías, infrautilizadas” o “modernizar sus formas de producción ganadera” pueden convertirse en última instancia en un factor importante para despojarlos de sus tierras. Lamentablemente, esta dimensión sólo fue tangencialmente abordada en un par de párrafos de las Directrices.

Notablemente, las Directrices aceptan la transferencia a gran escala de derechos de tenencia de tierra, en otras palabras, el acaparamiento de tierras, si bien formulan una serie de salvaguardas para controlar esta opción y sus impactos. Desafortunadamente, la propuesta de las OSC de prohibir el acaparamiento de tierras no fue aceptada debido a la creencia de muchos Estados de que la adquisición de derechos de tenencia constituye una forma de inversión que es esencial para fomentar el desarrollo. No obstante, las salvaguardas acordadas en los párrafos 12.5, 12.6 y 12.10 podrían ser usadas de manera táctica a nivel local y nacional para organizar resistencia.

Finalmente, las Directrices no han logrado contribuir a la consolidación de los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos en la DNUDPI y otros instrumentos internacionales, en el contexto de la tenencia. De hecho, algunos gobiernos incluso intentaron diluir las disposiciones de la DNUDPI y se opusieron ferozmente a la inclusión de otras relativas a la restitución en el texto de las Directrices. De modo similar, el derecho al retorno en contextos post-conflicto no fue reafirmado. Por lo tanto, es sumamente importante interpretar y aplicar las Directrices de una manera plenamente consistente con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Cualquier disposición que no estuviera en consonancia con los estándares internacional de derechos humanos quedaría sin efecto.

CONCLUSIONES: LA IMPORTANCIA DE EMPLEAR LAS DIRECTRICES COMO UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA LUCHA

Ante la creciente privatización y mercantilización de la naturaleza es imperativo fortalecer y ampliar marcos jurídicos a nivel nacional e internacional que reconozcan, respeten, protejan y garanticen el acceso individual y colectivo a los recursos naturales de los grupos sociales marginados, que son a la vez vitales para la estabilidad y sostenibilidad de nuestras

sociedades. Las Directrices constituyen una importante contribución en este sentido, ya que se basan en la DUDH, en la DNUDPI, y en los principios de derechos humanos y desarrollos interpretativos de los mismos. Asimismo, las Directrices hacen explícitos y visibles los derechos de campesinos y campesinas, pastores y pescadores a la tierra, las pesquerías y los bosques. Las referencias a instrumentos internacionales de derechos humanos que contiene el documento le darán tracción legal a nivel nacional e internacional a pesar de que su título contenga el apelativo de directrices “voluntarias”.

El CSA reformado ha demostrado que es capaz de poner en su agenda y tratar temas cruciales para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria, incluyendo los recursos naturales para la producción de alimentos; la creación de condiciones institucionales efectivas para que los grupos más afectados por el hambre y la inseguridad alimentaria discutan en pie de igualdad con sus gobiernos, otras agencias internacionales y el sector privado posibles soluciones a problemáticas conflictivas; y el desarrollo de acuerdos intergubernamentales en un periodo razonable de tiempo. El alto grado de participación e inclusión de este proceso es inédito en negociaciones intergubernamentales, y sienta un importante precedente para expandir la democratización de la toma de decisiones a nivel internacional a otros procesos y campos relacionados con la alimentación y la agricultura.

Finalmente, cabe destacar que ningún acuerdo o tratado se aplica por sí sólo por más positivo y progresista que sea en su contenido. Es la presión popular, la movilización y la organización para exigir su implementación las que le dan vida y los hacen trabajar en pos de transformaciones sociales. Las OSC se han comprometido por tanto a usar las Directrices para avanzar sus luchas sobre el terreno.

CUADRO 1

Las Directrices sobre la Tenencia de la FAO y los Principios de Inversión Agrícola Responsable (RAI)

Como una respuesta para mitigar los riesgos planteados por el acaparamiento de tierras, el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la FAO, elaboraron los Principios de Inversión Agrícola Responsable (RAI). Las OSC se opusieron firmemente a los RAI al considerarlos un intento de legitimar el acaparamiento de tierras⁶. Cuando fueron presentados para la discusión en el CSA, éste decidió adoptar primero las Directrices sobre la Tenencia de la FAO y luego iniciar un proceso participativo de consulta con vistas a elaborar principios para la inversión agrícola, durante el cual los RAI serían considerados un aporte más, entre muchos otros. El CSA también resolvió que tales principios deberían ser coherentes y complementarios a las Directrices. El proceso de consulta fue iniciado el 2 de julio de 2012. A modo de contribución a este debate, deseamos hacer hincapié en algunos elementos clave incluidos en las Directrices sobre la Tenencia de la FAO que están ausentes en los RAI, y por tanto deberían ser tomados en consideración en la elaboración de principios sobre inversiones agrícolas:

- Las Directrices están ancladas en las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional de derechos humanos (párr. 1.1 y 2.2). Por lo tanto, no aplican modelos de responsabilidad social corporativa como los RAI, sino que delinean claramente el papel de los Estados en cuanto al respeto, la protección y la realización de derechos legítimos de tenencia (en particular de los grupos marginados), poniendo de relieve sus poderes regulatorios para cumplir con estas obligaciones.
- Considerando que en los países en desarrollo los productores y productoras a pequeña escala y sus respectivas organizaciones “realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, los Estados deberían apoyar las inversiones [de estos grupos,] así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos” (párr. 12.2). A diferencia de las Directrices, los RAI no reconocen el papel crucial que desempeñan los productores y productoras a pequeña escala para alimentar a sus comunidades y países, ni priorizan el apoyo a las inversiones realizadas por los mismos.

6 [Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2010, El acaparamiento de tierras y la nutrición: Desafíos para la gobernanza mundial](#). Heidelberg, Stuttgart y Utrecht: Pan para el Mundo (Brot für die Welt), FIAN Internacional e ICCO, 2010. 36-37.

- En su definición de las inversiones “responsables” (párr. 12.4), las Directrices incluyen el principio de ‘no causar daño’ y el respeto por los derechos humanos, así como el cumplimiento de las normas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). Estas características también están ausentes en los RAI. Por otra parte, además de garantizar la seguridad alimentaria, las Directrices establecen que las inversiones responsables deben promover y garantizar los sistemas locales de producción de alimentos, algo ajeno a los RAI.
- Ante los riesgos que puedan plantear las transacciones a gran escala de derechos de tenencia para los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida y el medio ambiente, las Directrices instan a los Estados a proporcionar garantías especiales, las cuales podrían incluir “la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria”. Lo más importante, los Estados deberían “estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores” (párr. 12.6). Asimismo, las Directrices recomiendan a los Estados considerar modelos de producción e inversión alternativos que no resulten en la apropiación de recursos a gran escala. Si de todas maneras se permitieran transacciones a gran escala de derechos de tenencia, se deben definir claramente en el contexto nacional e introducir garantías especiales para mitigar riesgos sistémicos. Esto contrasta claramente con las disposiciones de los RAI: mientras que éstos no cuestionan la conveniencia de la apropiación de recursos a gran escala, recomendando la micro-gestión de los riegos que conlleva, las Directrices recomiendan verificar en primer lugar otras opciones y en segundo lugar poner límites claros a tales operaciones.
- Las Directrices exigen a los Estados garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en este contexto (párr. 12.7), mientras que los RAI no contienen ninguna referencia a tal derecho. Además, las Directrices establecen una nueva norma acerca de cómo se deben llevar a cabo los procesos de consulta de otros grupos que no sean indígenas (párr. 3B.6). También establecen claramente que es la obligación de los Estados garantizar que las personas afectadas sean consultadas de manera adecuada y que se lleven a cabo evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones que las inversiones puedan tener. Una vez más, los RAI no se pronuncian sobre este asunto.
- Las Directrices ponen de relieve la responsabilidad de los Estados que inviertan o fomenten inversiones en el extranjero de garantizar que su conducta esté en consonancia con la protección y el fomento de la seguridad alimentaria y con sus obligaciones existentes en virtud del derecho internacional de derechos humanos. Asimismo, en el párrafo 3.2, se insta a los Estados de origen de sociedades transnacionales a “asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”. [...] “Los Estados, de conformidad con sus obligaciones internacionales, deben facilitar el acceso a un amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidas por las empresas comerciales”. Asimismo, “deberían adoptar medidas adicionales [en casos de] abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia cometidos por empresas comerciales que sean propiedad o estén bajo control del Estado, o que reciban apoyos y servicios importantes de organismos estatales”. Tales disposiciones pueden ser de gran utilidad para países en desarrollo con miras a aumentar la rendición de cuentas de Estados que realizan inversiones y obtener su apoyo para regular la conducta de las empresas comerciales.
- Finalmente, las Directrices instan a los actores no estatales, incluidas las empresas comerciales, a “respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia

de terceros”, así como integrar “sistemas [adecuados] de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos” sobre los mismos. Asimismo, deberían establecer y cooperar con “mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación a nivel operativo, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”.

Los RAI tampoco incluyen ninguna disposición sobre estos dos últimos puntos, ya que no hacen distinción entre papel de diferentes actores, ni especifican las obligaciones y responsabilidades específicas de las empresas comerciales y Estados que realizan inversiones en el extranjero.

05 a

UN PUNTAPIÉ PARA UNA NUEVA CIVILIZACIÓN

Entrevista con Angel Strappazzón

Entrevista con Angel Strappazzón del Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina, y líder de CLOC/La Vía Campesina sobre las Directrices sobre la Gobernanza de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques adoptadas el pasado 11 de mayo de 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)

Pregunta: ¿Qué evaluación hace La Vía Campesina de las Directrices y el proceso detrás de ellas?

Respuesta: La Vía Campesina apoyó este proceso desde el principio. En América Latina me dieron mandato para que nos comprometiéramos a trabajar en el grupo de facilitación internacional establecido al principio por el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) y que luego se convirtió en el grupo de trabajo del mecanismo de la sociedad civil. Para nosotros haber alcanzado las metas que nos propusimos es muy bueno e incluso supera las expectativas que teníamos. El sólo hecho de que el documento se base en los derechos humanos lo convierte en un primer reconocimiento internacional del derecho a la tierra de los/as campesinos/as y otros sectores productores de alimentos como los/as pescadores/as y los/as pastores/as. Hemos sido reconocidos como sujetos económicos, sociales y culturales y esto ya es un logro. Las Directrices han revertido la visión de los gobiernos de que somos beneficiarios de caridad o asistencia. El hecho de que se haya incluido un capítulo sobre reforma agraria y redistribución de recursos subraya que no es posible desarrollarse como sujetos económicos sin redistribuir la tierra y controlar los bienes naturales. Igualmente, reconocer que la tenencia legítima y ancestral de la tierra, los bosques o las pesquerías vale por sí misma y no por el reconocimiento de las instituciones formales, nos da una plataforma de acceso a la tierra a través de un mecanismo distinto y esto es central. A la tierra debe accederse no por compra-venta sino por derecho consuetudinario, ancestral, y por el hecho de producir alimentos para sobrevivir y para los mercados locales. No es lo mismo producir alimentos con fines de lucro que producir alimentos para alimentar.

Nos consta que el documento ha incorporado cosmovisiones distintas. Ha dado cuenta de nuestros vínculos con la tierra, los bosques. Un objetivo principal de todo el documento, por ejemplo, es erradicar el hambre, léase bien, erradicar, no reducir el hambre. Este verbo ya señala una concepción distinta, un enfoque político y de agenda política distinto, más comprometido con la justicia. Hay varios conceptos en este documento que hay que considerar detenidamente como el concepto de derechos consuetudinarios o el enfoque holístico y sustentable del uso de los recursos naturales. Las Directrices, además, reconocen que para

erradicar el hambre los/as campesinos/as, los/as pescadores/as, los/as pastores/as y los pueblos indígenas son cuatro sectores estratégicos. Con este reconocimiento, alcanzamos una meta estratégica y no táctica, otra mirada política.

P. ¿Cómo te pareció la interacción con los Estados durante este proceso?

R. Tengo mucha sensibilidad para detectar simulacros y creo que los representantes de gobierno escucharon nuestras posturas y las consultaron con sus capitales, las discutieron. Mantuvimos una relación entre humanos con una concepción de la vida distinta. Hubo una actitud, un esfuerzo sincero de escuchar, de dejarse convencer, y de incorporar nuestras posiciones. Obviamente había un 4-5% de personas que responden a gobiernos más rígidos, que tienen mucha inseguridad y miedos aunque deberían sentirse firmes en su poder. Esta experiencia me permitió conocer países que había estigmatizado, así que hemos superado prejuicios que teníamos sobre cómo son algunos países grandes. Por ejemplo, China terminó accediendo y acordando a pesar de su reticencia hacia los derechos humanos.

Del lado nuestro, debemos aprender a superar o no reproducir la mirada que los poderosos tienen sobre lo distinto. Tenemos que sacar la parte humanista en el diálogo con nuestros enemigos. Los movimientos sociales debemos crear tecnologías comunicacionales sensibles y persuasivas para transmitir que tanto países poderosos como movimientos sociales tenemos responsabilidad de construir otra civilización que contenga la justicia y la tolerancia.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Saúl Vicente Vázquez¹

Según el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, los pueblos indígenas suman unos 370 millones de personas a nivel mundial. Pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15% de los pobres del mundo. También representan la tercera parte de los 900 millones de personas indigentes de las zonas rurales².

Durante años los pueblos indígenas han acudido a diferentes instancias de las Naciones Unidas para exigir el reconocimiento de sus derechos y han promovido sus propios procesos de debate y reflexión para definir lo que reconocen como su derecho a la alimentación y la manera como reconocen el ejercicio de su Soberanía Alimentaria.

De esta manera, en el año 2002, llevaron a cabo una Consulta en Guatemala, en la que adoptaron la Declaración de Atitlán, señalando:

“El contenido del derecho a la alimentación de los Pueblos Indígenas es colectivo y basado en nuestra relación especial espiritual con la Madre Tierra, nuestras tierras y territorios ... las medidas de subsistencia de los Pueblos Indígenas nutren nuestras culturas, idiomas, vida social, cosmovisión y especialmente nuestra relación con la Madre Tierra [...] la negativa del derecho a la alimentación de los Pueblos Indígenas es [...] la negativa de nuestra existencia colectiva indígena.

La Soberanía Alimentaria es el derecho de los Pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando sus propias culturas y sus propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La Soberanía Alimentaria se considera como una precondition de la Seguridad Alimentaria”³.

En el año 2007 se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (la Declaración), donde se reconoce que todos los pueblos indígenas son iguales a los demás pueblos así como también (artículo 3)⁴ su derecho a la libre libre determinación, tal y como está establecido en el artículo 1 común a los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos. Así pues, el Derecho a la Alimentación es un componente esencial de la libre determinación, cuando señala que “en ningún caso se privará a las personas de sus medios de subsistencia”⁵.

Los artículos 10, 20, 29 y 31 de la Declaración enfatizan el derecho, *inter alia*, a sus medios de subsistencia, a sus derechos colectivos, y a sus tierras y territorios, que constituyen elementos sustanciales del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas.

A partir de entonces se han dado avances importantes en las Constituciones y legislaciones de los Estados sobre el Derecho a la Alimentación. Ecuador, India, Malawi, México, Mozambique, Nepal, Nicaragua y Sudáfrica⁶, son ejemplos de lo mencionado.

Además, la mayoría de ellos incluyen en sus legislaciones marcos jurídico-normativos que, en mayor o menor grado, reconocen otros derechos de los pueblos indígenas que constituyen elementos fundamentales para el derecho a la alimentación. En América Latina catorce Estados han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); no obstante, todos los Estados se han adherido a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Algunos avances importantes en esta materia lo encontramos por ejemplo en Bolivia con el reconocimiento del Estado Plurinacional; la Ley de la Madre Tierra; la Titulación de Territorios indígenas y la constitucionalización de los principios y las normas de la Declaración. En Venezuela, los pueblos indígenas tienen reconocimiento jurídico, derecho a representación política y a sus tierras y territorios. El Ecuador, desde el año 2008, se reconoce como un Estado plurinacional y cuenta con una Ley de Pueblos y Nacionalidades Indígenas. Colombia, México y Nicaragua ya habían incorporado un reconocimiento constitucional de los

- 1 [Saul Vicente Vazquez](#) es experto independiente, miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. El autor quisiera agradecer a Pablo de la Vega y a Ana María Suarez Franco su valiosa ayuda en la revisión del artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor.
- 2 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. [La situación de los Pueblos Indígenas del Mundo](#). Nueva York: Naciones Unidas, 2009. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 3 [Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global](#). “Declaración de Atitlán”. Atitlán, Guatemala. 2002. www.fao.org/righttofood/KC/download/vl/docs/AH195.doc.
- 4 143 Estados votaron a favor de la Declaración, aunque Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos se opusieron, 11 se abstuvieron y 34 no estuvieron presentes en esa jornada histórica. Asamblea General de las Naciones Unidas, 170° Sesión Plenaria. “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (61/295). 13 de septiembre de 2007. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 5 Ver la resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm.
- 6 De Schutter, Olivier. [Significant Progress in Implementing the Right to Food at National Scale in Africa, Latin America and South Asia](#). Disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100805_briefing_note_01_en_ok.pdf.

derechos indígenas antes de la aprobación de la Declaración, por citar algunos casos relevantes.

De igual manera, diferentes agencias y organizaciones de las Naciones Unidas han elaborado políticas, estrategias y directrices como forma de implementar la Declaración. Tal es el caso de la Política de la FAO sobre Pueblos Indígenas y Tribales y las recientemente aprobadas Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.

Sin embargo, lamentablemente existe una brecha significativa y un déficit de aplicación entre lo consignado en estos marcos jurídico-normativos y lo que en la práctica es observado por los Estados. Al respecto se podría apuntar tres ejemplos:

1. En Brasil, el 1 de junio de 2011, el organismo brasileño de medioambiente aprobó la construcción de la presa de Belo Monte en el río Xingu, en la Amazonía. Con esta decisión se contravenía la orden de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de suspender la construcción de la presa de Belo Monte mientras no se garantizaran plenamente los derechos de las comunidades indígenas locales⁷.
2. Canadá señaló que “la Declaración no cambia la legislación canadiense. Representa una expresión de compromiso político, no legal. Las leyes canadienses definen los límites del compromiso de Canadá con la Declaración”⁸.
3. En Guatemala, [e]n mayo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó que se suspendieran los trabajos de la mina de oro Marlin, en el departamento de San Marcos, dado que las comunidades mayas mam y sipakapense habían denunciado que estos habían comenzado sin su consentimiento libre, previo e informado, y que la actividad minera tenía graves consecuencias para sus vidas, su integridad personal, sus propiedades y el medio ambiente. En junio de 2011, el Estado declaró que no acataría la orden de la Comisión Interamericana de suspender las actividades en la mina, por lo que los trabajos continúan en la actualidad⁹.

Aunado a lo anterior, la situación de pobreza de los pueblos indígenas, es mayor que la del resto de la población y en los últimos años se ha acentuado. Tal fenómeno se ha evidenciado en México, incluso más que en el resto de los países de la región. En Guatemala el Informe de Desarrollo Humano de 2008, indica que el 73% de los indígenas son pobres y de ellos el 26% son extremadamente pobres, contra el 35% de pobres en los no indígenas y entre ellos, solo el 8% en extrema pobreza¹⁰. En Panamá, los pueblos indígenas tienen el mismo índice de desarrollo humano que Haití, el país más pobre de la región. La alta mortalidad de los indígenas Yanomamis del Alto Orinoco consecuencia de la Malaria en Venezuela, ha preocupado al gobierno de ese país que impulsó el Plan de Salud Yanomami (PSY), pero en los dos últimos años ha mostrado deficiencia por desatención, lo cual pone en riesgo nuevamente a esa población. Esta situación de pobreza, también se presenta en países desarrollados como en el caso de Canadá: se calcula que 20.000 personas pertenecientes a las Primeras Naciones de Canadá carecen de agua corriente y alcantarillado¹¹.

Otro problema que está afectando a los pueblos indígenas lo constituye el proceso de acaparamiento de tierras por parte de empresas del sector de los agronegocios. Además de la conocida situación de África, destaca América Latina con casos de acaparamiento en Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Paraguay o Perú. Según la revista GRAIN, en 2011 la corporación japonesa Sojitz Corporation estableció una subsidiaria, Sojitz Buenas Tierras del Sur, para producir cultivos alimentarios exportables luego a Japón. Indican que considerarán expandir el área bajo cultivo a 200.000 ha en Argentina, Brasil y otros países de América del Sur en el año 2017, afectando también territorios indígenas, contando además con el respaldo estatal de la Nippon Export and Investment Insurance en materia de seguros contra riesgos¹².

Lo anterior nos recuerda las palabras del Relator Especial Sr. James Anaya: “Hoy la Declaración queda más como un recordatorio de cuán lejos hay que ir para buscar justicia y dignidad para las vidas de los pueblos indígenas que como un reflejo de lo que efectivamente se logró en la práctica”¹³.

- 7 Amnistía Internacional. Sacrificar los derechos en nombre del desarrollo. Los pueblos indígenas de América, bajo amenaza. Amnesty International Publications. Madrid, España. 2011 P.:6. Índice: AMR 01/001/2011. www.amnesty.org/en/library/asset/AMR01/001/2011/en/252e3768-5d1b-4078-9d29-4a4c7b3df619/amr010012011en.pdf. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 8 Wessendorf, Kathrin (Com. y Ed.) El Mundo Indígena 2011. IWGIA. Lima, Perú. Mayo de 2011. P: 59.
- 9 Brot für die Welt, FIAN Internacional, ICDO. Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición: Reivindicando los derechos humanos: el desafío de la rendición de cuentas. Heidelberg, Stuttgart, Utrecht, 2011. Pp: 70-72.
- 10 Mikkelsen, Cæcilie, ed. El Mundo indígena 2010. Lima: IWGIA, 2010. 96.
- 11 Wessendorf, op. cit. 58-67.
- 12 “GRAIN Releases Data Set with over 400 Global Land Grabs.” GRAIN. 23 de febrero de 2012. www.grain.org/es/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs.
- 13 Anaya, James. “No es suficiente apoyar la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. UNSR.JAMESANAYA. 9 de agosto de 2010. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/esp/compress/its-not-enough-to-support-the-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples-says-un-expert>.

El establecimiento del Mecanismo de participación de la Sociedad Civil en el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria significa un paso importante en este sentido; así mismo lo constituye la aprobación de las Directrices Voluntarias sobre Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, en las que se incluye un capítulo sobre Pueblos Indígenas; de igual manera lo es el Foro de Pueblos Indígenas en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas es un espacio esencial para la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Difundir los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas; continuar los procesos de armonización de las Constituciones y leyes nacionales con la Declaración; así como la necesidad de impulsar procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, con los pueblos indígenas, son algunas actividades que los diferentes actores podrían impulsar para garantizar plenamente el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas y su soberanía alimentaria.

06 a

LA AMARGA REALIDAD DEL AZÚCAR: MAYORES RIESGOS Y AMENAZAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Marcos Arana Cedeño y Xaviera Cabada¹

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, la epidemia de obesidad y diabetes ha crecido rápidamente en México, alcanzando proporciones alarmantes². Actualmente, más de 35 millones de personas adultas en el país (es decir, casi el 40% de la población total adulta) tienen sobrepeso u obesidad, y el aumento de las enfermedades asociadas con la nutrición representa un serio desafío para el sistema sanitario³.

Según las estadísticas, en 1999 el 22,9% de los niños y niñas en edad escolar eran obesos, y casi un tercio de las mujeres entre 12 y 49 años tenían sobrepeso, de las cuales el 21,2% padecían obesidad⁴. En 2006, estas cifras habían aumentado al 36,9% y 32,4%, respectivamente⁵. Asimismo, entre 1980 y 2005, las tasas de mortalidad por factores asociados con la diabetes se triplicaron, alcanzando un 63/100.000 en 2011⁶. Los gastos médicos por el tratamiento de casos de diabetes representan el 15% del presupuesto sanitario nacional total, mientras que los gastos totales por trastornos nutricionales se elevan a dos mil millones de dólares estadounidenses^{7,8}.

Académicos y organizaciones no gubernamentales (ONG) han denunciado la falta de agua potable en la gran mayoría de las escuelas públicas como una de las posibles explicaciones de estas alarmantes tendencias⁹. Se observó que la venta de refrescos en instalaciones escolares era un fenómeno generalizado y en numerosos casos su consumo era incluso promovido por las mismas autoridades escolares. Estas suelen tener acuerdos con compañías fabricantes de refrescos que, a cambio de beneficios materiales o económicos, obtienen espacios para la venta y publicidad de sus productos^{10,11}.

La situación en las regiones indígenas de México es aún mucho más grave. Datos recientes indican que las tasas de sobrepeso y obesidad están creciendo más rápidamente entre el 20 por ciento más pobre de la población¹², el cual abarca la mayor parte de la población indígena. En estas regiones, la persistente prevalencia de la desnutrición coexiste con un rápido aumento de la obesidad y la diabetes tipo 2^{13,14}.

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

Xaviera Cabada es Coordinador de Nutrición es El Poder del Consumidor y miembro de IBFAN México.

Los autores desean expresar su gratitud a Stineke Oenema y Fabio Gomes por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de sus autores. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

Precisamente en estas regiones indígenas es donde se observan las prácticas de mercadeo más agresivas y no reglamentadas para promocionar el consumo de bebidas azucaradas, incluyendo una reducción generalizada del 35% del precio de las mismas, abundantes publicidades en español y lenguas indígenas, gigantes anuncios que asocian el consumo de refrescos con símbolos tradicionales de prestigio, así como numerosos puntos de venta dentro y en los alrededores de las escuelas¹⁵.

Según un fenómeno conocido como el “efecto Barker”, la exposición temprana al “estrés nutricional”, incluyendo la desnutrición, conduce a un mayor riesgo de obesidad, diabetes y otros trastornos degenerativos en etapas posteriores de la vida¹⁶. Por este motivo, las poblaciones indígenas, que aún muestran altos índices de bajo peso al nacer y otras formas de desnutrición, deben ser consideradas como grupos vulnerables y por tanto protegidas activamente de tales presiones comerciales.

Los cambios provocados por el desmantelamiento de la agricultura tradicional han tenido efectos drásticos en la población, como por ejemplo la reducción de la actividad física, migración y cambios profundos en la cultura alimentaria. En particular, estos dos últimos han facilitado la penetración y el alto consumo de refrescos y otros alimentos procesados con alta densidad energética y escaso valor nutritivo, lo cual ha tenido repercusiones devastadoras para la economía, cultura y salud de los pueblos indígenas.

Además de ser insuficientes, las actividades educativas y de asesoramiento nutricional realizadas por las instituciones sanitarias del Gobierno se ven mermadas por los abundantes anuncios impresos que manifiestan claramente la alianza del Gobierno con las compañías fabricantes de refrescos. En Chiapas, el logotipo del gobierno del Estado se puede ver en las máquinas expendedoras de refrescos, junto a mensajes que promocionan su consumo. Estas máquinas se encuentran en lugares públicos y oficinas gubernamentales, incluyendo la entrada a hospitales y edificios de la administración de salud pública local.

En síntesis, el Estado ha quebrantado su responsabilidad de aplicar medidas eficaces para regular la agresividad comercial de las compañías fabricantes de refrescos, así como también de satisfacer la necesidad básica del acceso al agua potable.

Durante la presentación del informe oficial sobre su misión a México en 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación subrayó la necesidad de desarrollar una política integral que vincule las políticas agrícolas y comerciales a fin de combatir la pobreza y promover entornos de alimentación saludables, especialmente en las escuelas¹⁷.

El Relator Especial advirtió sobre las consecuencias de un consumo excesivo de refrescos en el país, y propuso la imposición de un impuesto sobre los refrescos y productos de alto valor energético¹⁸, en línea con la propuesta presentada recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁹. Dicha propuesta prevé un impuesto del 20% sobre los refrescos, que en México podría generar ingresos anuales equivalentes a 175 millones de dólares estadounidenses. Estos fondos podrían ser empleados para garantizar el acceso al agua potable en las escuelas y espacios públicos, comenzando por las comunidades más pobres del país, particularmente las indígenas.

El aumento de las tasas de obesidad y diabetes está siendo alimentado por una epidemia “silenciosa” que prácticamente ha pasado desapercibida: la adicción al azúcar. No obstante, actualmente existen abundantes pruebas científicas sobre el efecto adictivo del azúcar²⁰, así como también del hecho alarmante de que sus consecuencias negativas son aún más graves y persistentes cuando se adquiere tal adicción a una edad temprana.

La mejor manera de garantizar la nutrición más adecuada para fomentar el crecimiento y el desarrollo es la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, tras los cuales se debe mantener y complementar la misma con una alimentación basada en alimentos locales sin azúcares o sal añadidos. Ésta es también la manera más efectiva de prevenir la adicción al azúcar y sentar las bases para unos hábitos alimentarios saludables para el resto de la vida.

En el marco de *Oportunidades*, el programa de nutrición más importante de México, se distribuyeron 8.239 toneladas de un complemento alimenticio listo para usar dirigido a niños menores de dos años (*Nutrisano*) entre familias de bajos ingresos de todo el país, incluyendo una gran proporción de la población indígena²¹. Este producto está formulado

- 2 La tasa de mortalidad por diabetes aumentó de 21,8 a 36,2 muertes/10,000 a lo largo de un período de quince años entre 1980 y 1995. En los diez primeros años tras la entrada en vigor del TLCAN, se registró un aumento de un 74%. “Mortality records 1980-2005.” Secretaría de Salud, Dirección General de Información y Estadística. Para acceder información de entre 2000 y 2008, ver: <http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>.
- 3 “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición”. Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, México, 2006. www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf.
- 4 “Encuesta Nacional de Nutrición”. Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud. Cuernavaca, 2001. www.nutricionenmexico.com/encuestas/ENN-99.pdf.
- 5 “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición”. Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, México, 2006. www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf.
- 6 Ver pie de página n. 2.
- 7 Córdova-Villalobos, José A., et al. “Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral”. *Salud Pública de México* 50.5 (2008): 419-427. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342008000500015&tng=es.
- 8 Zhang, Ping, et al. “Global Healthcare and Expenditure on Diabetes for 2010 and 2030”. *Journal on Diabetes Research and Clinical Practice* 87 (2010): 293-301.
- 9 Oria, Maria, y Kristin Sawyer. *Joint U.S.-Mexico Workshop on Preventing Obesity in Children and Youth of Mexican Origin: summary*. Washington D.C.: National Academic Press, 2007.
- 10 “An alternate report on the Right to Education in Chiapas”. *The Citizens Observatory on the Right to Health, School, Water and Health*. OBSCIUDES, Abril de 2010.
- 11 Hawkes, Corinna. “Marketing activities of global soft drink and fast food companies in emerging markets: a review”. *Globalization, Diets and Noncommunicable Diseases*. New York: WHO, 2002. 1-78.
- 12 Ávila, Abelardo C., Jesús J. Flores, y Gabriela Rangel. *La Política Alimentaria en México*. México: CEDRSSA, 2012.
- 15 Fernald, Lia C.; Neufeld, Lynnette M. “Overweight with concurrent stunting in very young children from rural Mexico: prevalence and associated factors.” *European Journal of Clinical Nutrition* 61 (2007): 623-632.
- 14 Olaiz, Gustavo, et al. “Diabetes Mellitus en Adultos Mexicanos. Resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2000.” *Salud Pública de México* 49 (2007): 331-337.
- 15 En septiembre de 2011, el Observatorio Ciudadano por el Ejercicio del Derecho a la Salud (OBSCIUDES) identificó 165 puntos de venta de refrescos en una distancia de 42,5 kilómetros en la región indígena de Tenejapa, en las tierras altas de Chiapas. Esto significa que hay un punto de ventas cada 257,5 metros.
- 16 Young, Lorraine. “Imprinting of Genes and the Barker Hypothesis”. *Australian Academic Press* 4.5 (2001): 307-317.

para proporcionar el 30% de las necesidades nutricionales diarias, y está enriquecido con hierro, zinc y otros nutrientes. Sin embargo, debido a su gran contenido en azúcar²² y la necesidad de diluirlo en agua, *Nutrisano* no sólo contraviene recomendaciones internacionales, sino que también representa un riesgo adicional para los bebés y niños pequeños en situaciones de socorro en casos de emergencia, donde es utilizado frecuentemente^{23,24}.

En una reciente consulta de expertos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños, se subraya la responsabilidad de los gobiernos de proteger la salud de los niños. Las recomendaciones hacen un llamamiento para la aplicación de políticas pertinentes mediante disposiciones legales, así como también para la vigilancia de los efectos y la eficacia de dichas políticas, asegurando que no surjan conflictos de intereses²⁵. Ciertamente, se puede afirmar que la protección de la población indígena de México requiere urgentemente la adopción de disposiciones similares.

- 17 "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Misión a México". Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 17 de enero de 2012. http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_mexico_es.pdf.
- 18 Hawkes, op. cit. Para más información sobre el concepto conocido como "Coca-colización", ver: Toribio, Laura. "Desayunan con refresco el 70% de niños rurales". *Excelsior*. 8 de marzo de 2012. http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=412&id_nota=816606#T1jC2gT9OWiu.maitto.
- 19 OECD, Obesity Update 2012. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/61/49716427.pdf>.
- 20 Avena, Nicole, et al. "Evidence of Sugar Addiction: Behavioural and Neurochemical Effects of Intermittent, Excessive Sugar Intake". *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 32 (2008): 20-39.
- 21 Hernández, Mauricio, Bernardo Hernández y José E. Urquieta. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006. www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1650/1/images/salud_educacion.pdf; ver también: "Suplementos alimenticios, auditoría financiera y de cumplimiento". *Auditoría Superior de la Federación*. México, 2010. www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0926_a.pdf.
- 22 Nutrisano contiene 104 kcal cada 44 gramos.
- 23 Dewey, Kathryn, y Chessa Lutter. *Guiding Principles for Complementary Feeding of the Breastfed Child*. Washington, D.C.: PAHO-WHO, 2007.
- 24 Arana, Marcos. "Cuando la ayuda lastima: las prácticas inadecuadas de alimentación infantil durante las situaciones de emergencia". *Cuadernos de Nutrición* 2 (2010): 57-64.
- 25 OPS. *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*. Washington D.C.: OPS, 2011.

ESTRATEGIAS PARA RECUPERAR EL CONTROL: LOS PRINCIPIOS DE MAASTRICHT SOBRE LAS OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES

Rolf Künnemann¹

Defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo organizaciones inter-gubernamentales y no gubernamentales, expertos y expertas independientes, y profesionales del ámbito académico han identificado una serie de lagunas y obstáculos para la protección del derecho a la alimentación, los cuales se han visto exacerbados en los últimos veinte años por el fenómeno de la globalización. Éstos incluyen:

- la ausencia de un marco regulatorio y mecanismos de rendición de cuentas para las actividades de empresas agroindustriales transnacionales;
- la especulación financiera en el ámbito de la producción de alimentos y la adquisición de tierras, la cual impide a personas marginadas y desfavorecidas acceder a la alimentación;
- el acaparamiento de tierras por parte de actores extranjeros y nacionales, el cual resulta en el desplazamiento forzoso de comunidades marginadas y desfavorecidas;
- la falta de rendición de cuentas en materia de derechos humanos de las organizaciones intergubernamentales (OIG), y en particular de las instituciones financieras internacionales (IFI);
- la falta de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos debido a la priorización del derecho mercantil y del derecho de las inversiones, una situación que tiene un impacto negativo en los ámbitos de la alimentación y la agricultura;
- la falta de aplicación de las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación en el extranjero (entre otras medidas, mediante la asistencia y la cooperación internacionales).

Los Estados poseen ciertas obligaciones de velar por los derechos humanos de las personas que se encuentran fuera de su ámbito territorial. Sin embargo, estas obligaciones extraterritoriales (ETO por su sigla en inglés) han sido con gran frecuencia ignoradas en las leyes, políticas y prácticas de numerosos Estados, los cuales normalmente han limitado sus obligaciones a sus propios territorios. Tal situación no hace justicia a las necesidades regulatorias actuales de la comunidad internacional ni al principio de la universalidad de los derechos humanos.

Este reduccionismo del alcance de las obligaciones de los Estados al ámbito territorial ha creado un vacío en la protección de los derechos humanos en el marco de varios procesos políticos internacionales, y una escasez de normas basadas en los derechos humanos para promover su protección. La situación es especialmente grave en el ámbito del derecho humano a la alimentación, ya que las causas del hambre y la desnutrición están vinculadas en gran medida a la existencia de un régimen alimentario internacional que está orientado a satisfacer los intereses de las empresas agroindustriales y los inversionistas, en lugar de aspirar a la realización del derecho a la alimentación de las personas que padecen hambre.

Las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación adoptadas por la FAO en 2004, a pesar de constituir un excepcional documento que delinea políticas sobre el derecho a la alimentación para los Estados, no lograron elaborar los aspectos extraterritoriales de manera satisfactoria. Sin embargo, el hambre y la desnutrición a nivel mundial son en gran medida el resultado de factores extraterritoriales, tales como el alto nivel de dependencia de las importaciones de alimentos en un contexto marcado por el aumento y la volatilidad de los precios de los mismos en los mercados mundiales; la especulación mundial en el ámbito de los alimentos; el auge de los agrocombustibles; la captura de los mercados

¹ [Rolf Künnemann](#) es Director de Derechos Humanos de FIAN Internacional. FIAN Internacional funciona como secretariado del ETO Consortium, una red compuesta por alrededor de 70 organizaciones de la sociedad civil (OSC) y profesionales del mundo académico. Su objetivo es abordar los actuales problemas internacionales en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales a través de las obligaciones extraterritoriales. El autor desea expresar su gratitud a Maarten Immink y Sandra Ratjen por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

(alimentos, insumos y tierra) por parte de empresas alimentarias y agroindustriales extranjeras; y, la negativa de los responsables políticos internacionales de fomentar un verdadero cambio de paradigma en favor de un modelo agrícola productivo y sostenible basado en el campesinado, en línea con las recomendaciones de la IAASTD². Según un análisis basado en el derecho a la alimentación, estos factores se pueden atribuir a deficiencias en las políticas desarrolladas en el marco de los regímenes alimentarios a nivel nacional e internacional³.

En esta línea, el presente artículo pretende llamar la atención sobre los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados a fines de 2011. Sus principales características son presentadas, subrayando la necesidad de fomentar y aplicar obligaciones extraterritoriales a fin de recuperar el control de los sistemas alimentarios y agrícolas. Cabe destacar que una aplicación exhaustiva de los Principios de Maastricht al derecho a la alimentación está fuera del alcance de este artículo introductorio.

LAS OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES

La cooperación internacional es un elemento integral del paradigma de las Naciones Unidas y del derecho internacional moderno de los tratados. Ya en la década de los sesenta, se señaló que el derecho internacional había evolucionado de ser un derecho de mera “coexistencia” a un derecho de “cooperación”⁴. Huelga decir que el propósito de dicha cooperación no es abrir el camino para el establecimiento de una aristocracia financiera mundial, ni a la captura de las instituciones gubernamentales internacionales por parte del mundo corporativo. El verdadero propósito del “derecho de cooperación” es la realización de los derechos humanos y la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario⁵. En el área de los derechos humanos, la cooperación internacional se convierte en una obligación, pero, ¿qué implica esto exactamente? ¿Y quién debe hacer cumplir tal obligación?

Si la obligación de cooperar en el ámbito de los derechos humanos es infringida, la comunidad de Estados debería garantizar la aplicación de sanciones y recursos pertinentes. No obstante, los factores que obstaculizan tal fortalecimiento del derecho de los derechos humanos no son legales, sino meramente políticos. En vista de la creación de regímenes sancionados en el área del derecho mercantil y el derecho de las inversiones durante los últimos veinte años⁶, el desarrollo de tales sistemas en el ámbito de los derechos humanos es aún más urgente. Esto es necesario para poder examinar si las disposiciones del derecho mercantil y otras áreas del derecho son consistentes con el derecho internacional de los derechos humanos, sin olvidar la importancia de restablecer la justicia para las víctimas.

La base más inmediata de las obligaciones extraterritoriales es la universalidad de los derechos humanos: los derechos humanos no sólo son conferidos a las personas en el territorio de un Estado en concreto, sino a todos los seres humanos. ¿Cuáles son las implicaciones de este principio para las obligaciones de los Estados hacia personas que viven fuera de sus territorios? Si bien el principio de “no causar daño” ya está bien establecido en el derecho internacional, las obligaciones hacia personas en el extranjero que vayan más allá de este principio presentan mayores desafíos. La cooperación, en el sentido político amplio de la palabra, ofrece ciertos criterios para responder a estas preguntas.

Al considerar la fundamental importancia de los derechos humanos (y de la obligación de cooperar) como elementos constitutivos de la comunidad internacional y las Naciones Unidas, puede resultar sorprendente que las ETO no hayan recibido mayor atención por parte de los Estados, la sociedad civil o incluso el sector jurídico. Por otro lado, expertos en derecho internacional han desarrollado este ámbito del derecho de manera considerable durante los últimos veinte años. Esta aparente contradicción es principalmente el resultado de dos factores. En primer lugar, las normas relativas a las ETO están actualmente dispersadas en diversos instrumentos y documentos del derecho internacional, por lo cual sus principios subyacentes no han sido siempre claramente visibles. Además, la estructura de las ETO que ha surgido en el derecho internacional de los derechos humanos nunca ha sido consolidada. En segundo lugar, algunos tratados de derechos humanos limitan la obligación de velar por los derechos humanos a las “personas bajo la jurisdicción” de los Estados en cuestión, un

2 La Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD por su sigla en inglés), llevada a cabo entre 2002 y 2008, fue la mayor iniciativa científica conjunta en el ámbito de la alimentación y la agricultura. Para más información, ver: www.agassessment.org.

3 Brock, Andrea, y Armin Paasch. *International Responses to the Food Crisis*. Heidelberg: FIAN International, 2009. <http://www.fian.org/resources/documents/others/international-responses-to-the-food-crisis/pdf>.

4 Friedmann, Wolfgang. *The Changing Structure of International Law*. Londres: Stevens & Sons, 1964, 60.

5 Carta de las Naciones Unidas. Artículo 1.3. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>.

6 La OMC, otros acuerdos comerciales y los tratados de inversión bilaterales prevén el establecimiento de mecanismos judiciales o de arbitraje que pueden imponer sanciones considerables y costosas.

término que con demasiada frecuencia ha sido interpretado simplemente como “dentro del territorio”. Esta situación se convirtió en un formidable obstáculo para la aplicación del marco de los derechos humanos en la lucha contra los problemas de derechos humanos causados por la globalización. En otras palabras, los derechos humanos no podían asumir su papel legítimo como la base política y legal para un orden social internacional en el que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

La recuperación del control sobre los principales ámbitos políticos con un fuerte componente global, tales como las políticas alimentarias y nutricionales, es un paso crucial para fortalecer a los Estados democráticos, aumentando su accesibilidad y rendición de cuentas. Para ello, es necesario reforzar sus obligaciones mediante una delineación clara de las ETO. En el antiguo paradigma del derecho internacional de coexistencia, esto podría parecer paradójico, ya que, aparentemente, las opciones políticas de los Estados y su soberanía se ven reducidas. Sin embargo, en el contexto del nuevo paradigma del derecho de cooperación⁷ (en particular, debido a la obligación de cooperar en el ámbito de los derechos humanos), el fortalecimiento de las ETO en realidad aumenta las opciones políticas de la comunidad de Estados: ahora éstos pueden, como una comunidad, resolver los problemas que de otra manera serían incapaces de resolver, y lograr objetivos que de otra manera serían incapaces de lograr.

En este sentido, la comunidad de Estados no es diferente de una comunidad humana. Una comunidad humana no es simplemente una mera suma de individuos (“coexistencia”); una comunidad está estructurada por lazos, derechos y obligaciones morales o legales. El nivel de organización creado de esta manera genera posibilidades de acción coherente que de otro modo no existirían. Análogamente, las ETO ofrecen herramientas adicionales para recuperar el control democrático sobre políticas que de lo contrario podrían constituir violaciones de los derechos humanos. Algunos de los grandes desafíos regulatorios mencionados previamente son relevantes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y en particular del derecho a una alimentación adecuada.

LOS PRINCIPIOS DE MAASTRICHT SOBRE LAS ETO

La clara contradicción que existe entre la creciente importancia de las ETO y los dos obstáculos para su aplicación discutidos previamente no ha pasado inadvertida entre los miembros de la comunidad de derechos humanos, el mundo académico y los expertos jurídicos. Así, tras varios años de estudio e investigación, el 28 de septiembre de 2011 un grupo de alrededor de cuarenta expertos jurídicos provenientes de todas las regiones del mundo, convocados por la Universidad de Maastricht y la Comisión Internacional de Juristas, adoptaron los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸. Aunque su título pueda parecer más bien técnico, este documento tiene implicaciones de gran alcance y abre el camino para que los derechos humanos puedan asumir su legítimo papel como principios básicos del derecho internacional. En consonancia con las lagunas previamente determinadas, identifica y consolida los principios que subyacen a las obligaciones extraterritoriales en el derecho internacional, facilita la regulación de las actividades internacionales, y da un carácter operativo a la obligación de cooperar.

Cabe destacar que los Principios de Maastricht sobre las ETO no sólo son relevantes como un documento legal también poseen una gran importancia política. Todas las personas interesadas en la lucha por recuperar el control democrático en el contexto actual de la globalización —miembros de la sociedad civil, gobiernos, organizaciones intergubernamentales, y líderes empresariales— deberían analizarlos. Por otro lado, se recomienda a aquellos interesados en un análisis legal más profundo consultar el comentario jurídico que será publicado en *Human Rights Quarterly* en noviembre de 2012.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) constituyen el enfoque de los Principios de Maastricht, los cuales complementan y profundizan el contenido de dos documentos relativos a estos derechos producidos previamente a raíz de la iniciativa de la Universidad de Maastricht, la Comisión Internacional de Juristas y otros actores⁹. Notablemente, estos dos documentos desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo

- 7 Kimminich, Otto. *Einführung in das Völkerrecht*, München: KG Saur Verlag GmbH & Co, 1987. 111, 320, supra n. 2.
- 8 Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 28 de septiembre de 2011. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfnr-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents. Para más información, visitar Maastricht Center for Human Rights: <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42>.
- 9 Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados en 1986, y las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptadas en 1997.

de la doctrina de las Naciones Unidas en el ámbito de los DESC y de los derechos humanos en general, y es probable que los nuevos Principios de Maastricht tengan un impacto similar.

OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DE RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

Los Principios de Maastricht presentan tres categorías de obligaciones en materia de derechos humanos —respetar, proteger y realizar— como elementos esenciales para comprender la naturaleza de las ETO. Por tanto, se puede afirmar que las tres secciones principales de los Principios son las secciones III. Obligaciones de respetar, IV. Obligaciones de proteger, y V. Obligaciones de realizar. Cabe recordar que las personas disfrutan de un derecho humano, como por ejemplo el derecho a la alimentación o a la participación política, cuando existen las condiciones necesarias pertinentes. En este caso, esto significaría que dichas personas deberían tener acceso a una alimentación adecuada o poder participar en el ámbito político conforme a lo estipulado por los respectivos derechos humanos. Cada derecho humano confiere a sus titulares el derecho a disfrutar de manera segura del mismo¹⁰.

En este sentido, como se expondrá en más profundidad a continuación, la obligación de respetar estipula que los titulares de obligaciones deben abstenerse de cualquier actividad que menoscabe el disfrute de los derechos humanos. Por otro lado, la obligación de proteger el disfrute de los derechos humanos requiere que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que dicho disfrute no sea perjudicado por terceros (otros Estados, empresas, u otros actores privados). Por último, la obligación de realizar debe ser aplicada en situaciones en las que el disfrute de un derecho humano no está garantizado para sus titulares. En el contexto del derecho a la alimentación, esta obligación exige a los Estados adoptar las medidas necesarias para garantizar que los titulares de derechos puedan acceder a recursos y medios para poder alimentarse, o, si esto no es posible, proporcionar acceso a alimentos adecuados de manera directa¹¹. El incumplimiento de una o más de estas obligaciones constituye una violación de los derechos humanos.

Obligación de respetar

Las obligaciones extraterritoriales de respetar se refieren principalmente a las actividades de los Estados que perjudican de manera directa el disfrute seguro de los derechos humanos fuera de sus territorios. Los proyectos estatales de construcción de represas que impiden el flujo de agua a un Estado vecino —como aquellos en los ríos Brahmaputra (China, India), Tigris (Turquía, Irak) y Ganges (India, Bangladesh)— constituyen casos ilustrativos de tales interferencias directas. Otro ejemplo, en este caso del ámbito de los derechos civiles y políticos, es el uso de la tortura fuera del territorio propio en el marco de “entregas extraordinarias”, una práctica atribuida a los Estados Unidos de América en los últimos años.

Cabe asimismo destacar que las obligaciones extraterritoriales de respetar también abarcan aquellas medidas estatales que perjudican el disfrute de los derechos humanos fuera de su territorio de manera indirecta, cuando las mismas menoscaban la capacidad de otro Estado de cumplir con sus propias obligaciones en materia de derechos humanos. El caso de Aguas Argentinas constituye un ejemplo paradigmático de tal situación. En 2003, un consorcio de empresas europeas y argentinas encargadas de gestionar los servicios privatizados de agua y saneamiento en Buenos Aires, bajo la dirección de una empresa transnacional francesa, solicitó una ingente indemnización del Estado argentino ante el Centro Internacional para Resolución de Disputas sobre Inversiones (ICSID por su sigla en inglés)¹², en virtud de los tratados de inversión bilaterales firmados con Francia y otros actores. La disputa surgió porque el Estado argentino, en medio de la severa crisis económica que tuvo lugar entre 1999 y 2002, había congelado las tarifas de los servicios a fin de garantizar el derecho al agua de las personas, interfiriendo así con las expectativas de ganancias de los inversionistas¹³.

En este contexto, es pertinente señalar que el propósito de los tratados de inversión bilaterales es facilitar la operación de empresas transnacionales (ETN), en muchas ocasiones restringiendo indebidamente el espacio político de los Estados para cumplir con sus obligaciones en materia de DESC. Las restricciones afectan normalmente al Estado anfitrión, en este caso Argentina. Ya que el tratado de inversión bilateral en cuestión menoscabó

10 Así lo implica el Principio de Maastricht 13 y su concepto de “riesgo real”. Ver pie de página n. 8.

11 Párr. 12.5. CDESC, Sesión 20ª. “Observación General 12” (E/C.12/1999/5). Ginebra, 1999.

12 El ICSID es una institución del Grupo del Banco Mundial, la cual funciona como un foro de mediación y el arbitraje para resolver disputas relacionadas con las inversiones entre Estados miembros e inversionistas.

13 Coomans, Fons, y Rolf Künnemann. *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*. Cambridge, Antwerp, and Portland: Intersentia, 2012. 39-52.

indirectamente el disfrute de los derechos económicos y sociales de las personas en el Estado anfitrión, Francia infringió su obligación extraterritorial de respetar al firmar el mismo. Cualquier medida estatal que “ayude, asista, dirija, controle o ejerza coerción sobre otro Estado u organización internacional para que éste viole sus propias obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales”¹⁴ también representa una intervención indirecta. Existen numerosos ejemplos de tales medidas, como por ejemplo aquellas adoptadas para que Estados africanos altamente dependientes de la asistencia internacional acepten programas de ajuste estructural, “acuerdos de asociación económica” o el “asesoramiento” de países extranjeros u OIG en el diseño de leyes en el ámbito de la minería o la estructuración de los mercados de tierras, en detrimento de los DESC de las personas locales.

Obligación de proteger

La obligación de proteger impone a los Estados la obligación de adoptar medidas orientadas a regular las actividades de terceros a fin de garantizar que no vulneren los derechos humanos. Aunque esta obligación es siempre imperativa en relación con terceros que se encuentran en el propio territorio de un Estado, la regulación de abusos perpetrados por terceros en el extranjero sólo es obligatoria bajo ciertas circunstancias, tales como aquellas enumeradas en el Principio 25. En primer lugar, cuando el daño o la amenaza de daño se originan u ocurren dentro del territorio del titular de obligaciones en cuestión, como por ejemplo cuando una compañía situada cerca de una frontera contamina un río que fluye a un país vecino, destruyendo así fuentes de agua potable o de irrigación en dicho país.

En segundo lugar, los Estados poseen la obligación de adoptar medidas para regular las actividades de actores no estatales de su misma nacionalidad. Un ejemplo es la obligación de los Estados de origen de regular y procesar casos de abuso infantil perpetrados por sus ciudadanos o ciudadanas en el extranjero. En lo referente a empresas comerciales, los Principios de Maastricht identifican tal obligación cuando la empresa o la compañía matriz que cometen el abuso “tiene[n] su[s] centro[s] de actividad, está[n] registrada[s] o domiciliada[s], o tiene[n] su[s] sede[s] principal[es] de negocios o desarrolla[n] actividades comerciales sustanciales en el Estado en cuestión”¹⁵.

Este Principio ayuda a aclarar numerosos casos en el área de intersección entre derechos humanos y empresas, ya que delinea claramente las obligaciones extraterritoriales de los Estados de origen (es decir, los Estados donde las ETN están registradas o donde se encuentran sus sedes), rechazando argumentos que intentan librar a las compañías matrices de cualquier responsabilidad por las actividades de las empresas bajo su control. Además, va más allá de las obligaciones de los Estados de origen, pues incluye también a los Estados donde las ETN desarrollan actividades comerciales sustanciales.

De esta manera, al establecer que una serie de Estados tienen la obligación de ejercer poderes reguladores en casos de abusos individuales, los Principios de Maastricht proporcionan una amplia base para la protección contra empresas agroindustriales. En el pasado, las empresas transnacionales han intentado impedir tal regulación por completo, o procurado limitarla a los Estados donde se encuentran las víctimas, beneficiándose al mismo tiempo del hecho de que los poderes reguladores de estos últimos son a menudo restringidos por tratados de inversión. Las ETO demuestran que los Estados tienen la obligación de acabar con estas lagunas y rechazar tales políticas corporativas con determinación.

Obligación de realizar

La obligación de realizar concierne a aquellas personas o comunidades que no disfrutaban de manera segura el derecho humano a la alimentación. En términos generales, entraña las obligaciones de *facilitar* el acceso de estas personas a los recursos y medios necesarios (*obligación de realizar – facilitar*), y de hacer efectivo el disfrute de tal derecho de manera directa (*obligación de realizar – hacer efectivo*), cuando aquellas personas no sean capaces de hacer uso de tales recursos o medios por su cuenta¹⁶.

Las obligaciones extraterritoriales de realizar abarcan dos niveles. En primer lugar, los Estados poseen la obligación de crear un entorno internacional propicio, es decir, un entorno jurídico, social y económico global que facilite a los Estados el cumplimiento de sus

14 Principio de Maastricht 21. Ver pie de página n. 8.

15 Principio de Maastricht 25. Ver pie de página n. 8.

16 Ver pie de página n. 11.

obligaciones territoriales hacia las víctimas del hambre y la desnutrición. El Principio 29 establece claramente que esto requiere configurar los regímenes que rigen el comercio, las inversiones, las finanzas, el medio ambiente y el desarrollo de tal manera que éstos no interfieran con los esfuerzos de los Estados orientados a cumplir sus obligaciones territoriales, sino faciliten el desarrollo de tales políticas. El segundo nivel de las obligaciones extraterritoriales de realizar, por ejemplo en el ámbito del derecho a la alimentación, se refiere a la adopción de medidas individuales y conjuntas orientadas a garantizar que los Estados puedan cumplir sus obligaciones territoriales a través de la cooperación y la asistencia bilateral o multilateral.

Los Estados poseen la obligación de contribuir al cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada fuera de su territorio, en función de sus capacidades económicas y nivel de influencia en los procesos internacionales políticos de toma de decisiones¹⁷. Las medidas orientadas a cumplir esta obligación deben ser adoptadas por separado o, cuando sea necesario, conjuntamente los Estados deben cooperar para movilizar el máximo de recursos disponibles a este fin. Cabe destacar que los Estados que no estén en condiciones de realizar el derecho a la alimentación con sus propios recursos tienen la obligación de solicitar asistencia internacional¹⁸.

Respecto a la obligación extraterritorial de proveer asistencia internacional¹⁹, el Principio 32 enumera principios y prioridades que se pueden aplicar al cumplimiento extraterritorial del derecho a la alimentación, incluyendo el derecho de autodeterminación y el derecho a participar en la toma de decisiones. Asimismo, se debe priorizar el cumplimiento del derecho a la alimentación (u otros derechos) de los grupos desfavorecidos y marginados, y las obligaciones esenciales de realizar los niveles mínimos de tal derecho. Esto incluye garantizar la “disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” y “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”²⁰. Para poder aplicar tales prioridades, es necesario llevar a cabo una profunda reforma de las prácticas actuales en los ámbitos de la cooperación y asistencia internacionales.

En último lugar, pero no por ello menos importante, el derecho a un recurso efectivo es naturalmente un elemento vital para las ETO como obligaciones en materia de derechos humanos. Las obligaciones extraterritoriales no poseen meramente un carácter moral, sino que están fundadas en el derecho. Como se establece en el Principio 37, “[l]os Estados deben garantizar el disfrute del derecho a recursos rápidos, accesibles y efectivos ante una autoridad independiente –incluyendo, si fuera necesario, la posibilidad de recurrir a autoridades judiciales– en casos de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales. Cuando los daños causados por una presunta violación de estos derechos acontezcan en el territorio de un Estado distinto al Estado en el que la conducta nociva tuvo lugar, cualquiera de los Estados concernientes debe proporcionar recursos a la víctima”²¹.

Esto se debe considerar en conjunción con las ETO, por ejemplo, cuando se trata de proteger de abusos de empresas agroindustriales transnacionales bajo las circunstancias previamente mencionadas. Entonces, queda claro que no solo los Estados donde se encuentran las víctimas, sino todos los Estados donde tales empresas han llevado a cabo actividades nocivas, deben garantizar el acceso de las víctimas a sus tribunales. Por ejemplo, si un caso de acaparamiento de tierras fue planificado y dispuesto en otro país (tal como el Estado de origen de la compañía matriz), vulnerando así su obligación de proteger, éste debe garantizar recursos para las personas afectadas.

CONCLUSIÓN

Las obligaciones extraterritoriales son necesarias para poder abordar las deficiencias en los regímenes alimentarios y agrícolas mundiales aplicando un enfoque basado en los derechos humanos. Naturalmente, las ETO no bastan por sí solas para poder recuperar el control de estos regímenes. Sin embargo, representan una importante herramienta para cualquier estrategia basada en el derecho a la alimentación. Es importante subrayar, no obstante, que la primacía del derecho de derechos humanos, aunque no es mencionada expresamente

17 Principio de Maastricht 31. Ver pie de página n. 8.

18 Principio de Maastricht 34. Ver pie de página n. 8.

19 Principio de Maastricht 33. Ver pie de página n. 8.

20 Párr. 12.8. CDESC, Sesión 20°. “Observación General 12” (E/C.12/1999/5). Ginebra, 1999.

21 Principio de Maastricht 37. Ver pie de página n. 8.

en el documento, implica que los tratados internacionales que no son coherentes con los derechos humanos son nulos. En este sentido, ha llegado el momento de establecer regímenes alimentarios y nutricionales, tanto a nivel nacional como internacional, que respeten, protejan y cumplan los derechos humanos. Para recuperar el control de las respectivas políticas, no sólo es necesario garantizar la participación en los procesos de toma de decisiones pertinentes, sino también el uso de mecanismos de recurso para abordar los actos y omisiones de los Estados que violen el derecho a una alimentación adecuada de manera extraterritorial. No debemos permitir que el proceso de internacionalización económica se desarrolle más rápidamente que la aplicación efectiva de los Principios sobre las ETO. En la medida en que esas salvaguardias son ignoradas, las políticas de internacionalización y globalización violan los derechos humanos y destruyen la democracia.

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: Monitoreo del derecho humano a la alimentación y a la nutrición

EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y LA PRIMAVERA ÁRABE: UNA CRÓNICA DE LA CORRUPCIÓN COMO FORMA DE GOBIERNO

Joseph Schechla¹

La tierra fue un aspecto central del despertar árabe. Aunque la mayoría de los medios de comunicación se centraron en las movilizaciones masivas que se produjeron en los centros urbanos y en la necesidad prioritaria de restablecer las instituciones estatales centrales, uno de los principales factores subyacentes en esta historia son los profundos y complejos esquemas de corrupción que caracterizan a los extintos regímenes de la región, incluida la práctica endémica del acaparamiento de tierras.

El presente artículo examina la situación en cuatro Estados –Túnez, Egipto, Yemen y Bahrein– que están atravesando un proceso de transformación como resultado de la primavera árabe, iniciada por las insurrecciones populares. Se define al Estado como una entidad jurídicamente responsable caracterizada por los siguientes elementos: (1) un territorio (tierra y recursos naturales), (2) las personas (o pueblos) que viven en dicho territorio, y (3) las instituciones que gestionan las relaciones (derechos y obligaciones) entre las personas, el territorio y sus recursos naturales en la forma de gobierno y otras instituciones públicas.

Estos últimos aspectos relativos a la gobernanza están sujetos a siete principios primordiales, derivados entre otros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)², que guían al Estado para garantizar que todos los derechos consagrados en el Pacto sean respetados, protegidos y realizados mediante la aplicación de la libre determinación, la no discriminación, la igualdad de género, el imperio de la ley, la realización progresiva (no regresión), la utilización del máximo de recursos disponibles, y la cooperación internacional.

Este artículo examina investigaciones oficiales sobre procesos de privatización de recursos nacionales en los cuatro Estados en cuestión, cuyo resultado fue el empobrecimiento de sus ciudadanos y ciudadanas. Cabe resaltar que mientras los principios vinculados al PIDESC explican cómo los derechos específicos son elaborados en él, son estos mismos derechos los que son afectados por el patrón sistemático de violaciones en toda la región de Oriente Medio y África del Norte (MENA por su sigla en inglés). Los problemas inmediatos discutidos en el presente artículo conciernen a las condiciones del derecho a la vivienda en toda la región, que son el resultado de la falta de aplicación de dichos principios. Estas condiciones constituyen violaciones de los elementos específicos del derecho a la vivienda y otros derechos humanos relacionados, incluyendo los siguientes:

- El acceso a bienes y servicios públicos: se observa, entre otras cosas, un bajo nivel de calidad y distribución del agua y una falta de planificación urbana como servicio público;
- La habitabilidad de las viviendas: millones de personas viven en condiciones miserables;
- La seguridad jurídica de la tenencia: ésta es frecuentemente violada por instituciones gubernamentales mediante la imposición de desalojos forzosos, la destrucción y/o la confiscación de propiedades.

En algunos casos, la corrupción en el ámbito de la administración de la tierra también ha afectado directamente el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria, al propiciar la implementación de prácticas monopólicas y la negación del acceso a la tierra, un recurso productivo esencial, de los ciudadanos y ciudadanas en situación de necesidad. Además, la mala gestión de los recursos de tierras por parte del Estado ha conducido a la violación de los denominados “derechos de proceso”, como por ejemplo los siguientes:

¹ Joseph Schechla es coordinador del Programa del Oriente Medio/África del Norte de la Red por el Derecho a la Vivienda y la Tierra (HLRN por su sigla en inglés) de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por su sigla en inglés). En 2011, también actuó como representante de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Túnez. El autor desea expresar su gratitud a Maarten Immink por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

² Artículos 1-3, Asamblea General de las Naciones Unidas. “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (PIDESC) (2200A XXI), 16 de diciembre de 1966. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

- 3 Artículos 2.3 y 16, Asamblea General de las Naciones Unidas. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (PIDCP) (2200A XXI). 16 de diciembre de 1966. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cpr.htm>.
- 4 PIDESC, op. cit. Artículo 13.
- 5 PIDCP, op. cit. Artículo 25.
- 6 Artículo 9.9. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 38.º período (extraordinario) de sesiones. "Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional" (CFS 2012/38/2), Roma, 11 de mayo de 2012. www.fao.org/docrep/meeting/025/md708s.pdf; Directriz 3: Consentimiento libre, previo e informado, "Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales." Heidelberg: FIAN Internacional, 2011. www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/copy_of_propuestas-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-a-las-directrices-de-la-fao-sobre-la-gobernanza-responsable-de-la-tenencia-de-la-tierra-y-los-recursos-naturales/view?set_language=es; Tamang, Parshuram. *An Overview of the Principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples in International and Domestic Law and Practices*. (Contribution to Workshop on Free, Prior and Informed Consent). Nueva York: UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues. 17-19 de enero de 2005.
- 7 Artículo 8. Asamblea General de las Naciones Unidas. "Resolución 217 A (III) Declaración Universal de Derechos Humanos." París, 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>; Artículo 2, párrafo 3 (b), del PIDCP, ídem pie de página n. 3; y CDESC, "Tema 3 del programa: La aplicación interna del Pacto, Observación General No. 9" (E/C.12/1998/24). Ginebra, 16 de noviembre a 4 de diciembre de 1998. <http://daccess-dds-nu.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/148/59/PDF/G9814859.pdf?OpenElement>.
- 8 "Cockroach Trabelsis." HLRN Violation Database (VDB). www.hlrn.org/violation.php?id=02hgZQ, cita de Daraghi, Borzou. "Neighbors in Tunisia express disgust over former first lady's family". Los Angeles Times. 17 de enero de 2011.
- 9 La Comisión recibió más de 10.000 expedientes, de los cuales investigó más de 5.000 y remitió alrededor de 300 casos al sistema judicial. Algunas instituciones administrativas no cooperaron con la Comisión, tales como el Ministerio de Justicia y, en menor medida, el Banco Central, el cual se negó a proporcionar información sobre el crucial período de 2006 a 2010. "National Fact-finding Commission Report". *National Commission to Establish the Facts about Corruption and Embezzlement*. Nov. 2011. www.hlrn.org/img/documents/RapportCorruption_CICM.pdf. (disponible solo en árabe). Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

- El derecho a la información³ y a la educación⁴ en materia del acceso equitativo a la tierra como un elemento necesario para la realización de los derechos a una vivienda y alimentación adecuadas;
- El derecho a la participación⁵ y el principio del consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones afectadas⁶;
- El acceso a la justicia, incluida la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales afectados⁷.

Las graves violaciones de derechos humanos que se observan en la región reflejan el dramático nivel de privación provocado por la ocupación y la manipulación demográfica de regiones enteras, como ilustran la ocupación de Palestina y el Sáhara Occidental. Por otra parte, prácticas similares prevalecen también en Estados territoriales, en particular en los territorios sudaneses (por ejemplo, en Darfur y en la región de las montañas Nuba de Kordofán Meridional) y en la región de Ahvaz en la costa del Golfo Pérsico de Irán. Estas condiciones de derechos humanos y las correspondientes obligaciones estatales indican la necesidad urgente de garantizar una buena gobernanza dentro de los Estados y en toda la región.

La larga crónica de la oposición a los regímenes de Bahreín, Egipto, Libia, Marruecos, Siria, Túnez, Yemen y otros Estados de la región, evidencia diversas formas de acaparamientos de tierras por parte de las elites políticas y militares. Conjuntamente, estos movimientos de oposición forman una narrativa común que ahora promete reformar las constituciones y leyes, la formulación de políticas, la movilización social y los procesos de justicia transicional en los próximos años.

El presente artículo ilustra a través de varios ejemplos la manera en que se han orquestado acaparamientos de tierras en la región, como han puesto de manifiesto investigaciones nacionales recientes. Estas crónicas del despojo en Bahreín, Egipto, Túnez y Yemen, que ahora son información de dominio público, demuestran el deterioro de la gobernanza, el cual afecta a los derechos humanos y las obligaciones correspondientes, incluyendo normas derivadas del PIDESC que exigen garantizar el acceso a tierras agrícolas y recursos pesqueros que las comunidades locales necesitan para subsistir.

Al analizar este fenómeno emergente, la adopción de un enfoque centrado exclusivamente en los recursos agrícolas y pesqueros puede crear una impresión errónea de la situación: el motor principal de la confiscación de tierras agrícolas o costeras y demás prácticas fraudulentas por parte de las elites no es de ninguna manera su "pasión" por la agricultura y la pesca, sino su infinita ambición de enriquecimiento por todos los medios. Un testigo de un destacado caso de acaparamiento de tierras dirigido por la familia de la ex primera dama de Túnez, Leila Trabelsi, definió esta práctica de la siguiente manera: "Se apoderaron de las tierras de la gente", afirmó. "Los Trabelsi son como las cucarachas: se alimentan de todo lo que encuentran a su paso"⁸. Si bien el acaparamiento de tierras es una práctica común de todos los regímenes asediados de la región, este aspecto de la corrupción estatal forma parte de un fenómeno global más amplio.

TÚNEZ

En enero de 2011, como un acto final de la presidencia saliente de Ben Alí en Túnez, se establecieron tres comités para guiar la transición, incluyendo una Comisión Nacional para establecer los hechos sobre la corrupción y malversación de fondos. En noviembre del año pasado, la Comisión emitió su informe de investigación, que caracteriza al sistema como "un conjunto de elementos interrelacionados que interactúan entre sí de tal manera que el movimiento de cualquiera de éstos tiene implicaciones para el resto de los elementos"⁹. El informe explica cómo la corrupción se extendió y reforzó gradualmente su dominio sobre todas las instituciones estatales, distorsionando la economía, el poder judicial, las instituciones políticas y el desarrollo social.

Basándose en la información disponible, incluida aquella proporcionada por las propias víctimas, la Comisión constató que la mayor parte de la corrupción se desarrolla en la intersección entre las autoridades administrativas y las instituciones económicas, con las transacciones fraudulentas de tierras encabezando los casos de corrupción. La Comisión

reveló los mecanismos de la corrupción: por ejemplo, expuso cómo el poder ejecutivo recalificó tierras agrícolas o de barbecho, o del mismo suelo urbano, para permitir la construcción, multiplicando de esta manera varias veces el valor de la tierra en beneficio de propietarios de la extensa familia y allegados del ex presidente. Asimismo, se demostró la implicación de la Oficina de Bienes Raíces en la creación de títulos de tierras aptas para la construcción y en el traspaso ilícito de terrenos del Estado para la privatización a muy bajos precios, incluso por un valor simbólico de un dinar, como en el caso de las explotaciones entregadas a ministros y otras personas cercanas al antiguo presidente¹⁰. Esta práctica anuló arbitrariamente los contratos permanentes entre el Estado y los campesinos y campesinas locales, quienes habían cultivado estas tierras durante muchos años¹¹. Al impedir su acceso a la tierra, las autoridades han violado de manera inequívoca el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas de estas personas.

Esta práctica también estaba vinculada con transacciones sujetas al nepotismo patrocinado por el Estado en beneficio de la elite gobernante. En este sentido, cabe destacar la concesión de licencias para determinadas actividades económicas, incluyendo la distribución de automóviles y otros sectores industriales, como la producción y venta de azúcar y alcohol, y la importación de determinados cereales, frutas y otros productos bajo el control monopólico del séquito del presidente. Estas medidas llevaron a muchas empresas tunecinas independientes a la bancarrota y deterioraron la economía nacional¹². Una gran parte de la producción y distribución de alimentos esenciales en Túnez cayó de esta manera, no sólo mediante el fenómeno del acaparamiento de tierras, bajo el control directo de la elite gobernante. Junto con la producción, la distribución e importación también pasaron a formar parte de un sistema generalizado e integrado que abarcaba la mayoría de los campos económicos dentro del Estado, incluyendo el comercio de numerosos productos, desde el trigo hasta ropa de segunda mano.

La revelación de toda esta información en Túnez, el lugar de origen de la “primavera árabe”, también se ha hecho eco en toda la región, arrojando nueva luz sobre la relación entre las prácticas de gobierno corruptas y la mala gestión de la tierra.

EGIPTO

Tras la caída del presidente de Egipto y los miembros de su gabinete en 2011, se celebraron juicios contra algunas figuras prominentes involucradas en actos de corrupción en la administración de la tierra liderados por el clan Mubarak. Sus métodos incluyeron la especulación con la tierra, la inversión en bienes raíces, la privatización de empresas públicas, la construcción, las inversiones de capital, la contratación pública y la maximización de los beneficios de las inversiones en el sector de la salud, la cual coincide con el deterioro del sistema de salud pública.

Los temas del acaparamiento de tierras, el fraude de bienes raíces y la correspondiente privación de los derechos humanos ya formaban parte del discurso nacional mucho antes de que las fuerzas de oposición comenzaran a manifestarse en la Plaza Tahrir. En 2007, el Centro Nacional de Uso de la Tierra ya había publicado información revelando que la “mafia de la tierra” ya se había apoderado de unos 16 millones de feddans (67.200 km²) de tierras del pueblo egipcio, y la pérdida de unos 800 mil millones de libras egipcias (98 mil millones de euros) a causa de privatizaciones ilícitas¹³.

A diferencia de Túnez, tras la revolución en Egipto no se estableció un organismo oficial para investigar exhaustivamente el alcance de la corrupción del régimen y los individuos involucrados. Sin embargo, casos de acaparamiento de tierras han salido recientemente a la luz tras la divulgación de informes filtrados por agencias gubernamentales, mientras que otros casos pendientes ante los tribunales han sido cubiertos por los medios.

Asimismo, en marzo de 2011 el Banco Central de Egipto emitió una carta que revela los nombres de 138 individuos involucrados en actos de corrupción y tráfico de influencias¹⁴. El Fiscal General ordenó congelar sus activos; algunos de estos individuos aún están a la espera de sus juicios.

En diciembre de 2011, los auditores de la autoridad de las nuevas comunidades urbanas revelaron cómo el ex presidente Hosni Mubarak, el primer ministro Ahmad Nazif y

10 Íbid. 56.

11 Íbid. 12.

12 Íbid. 15.

13 “Report on the ‘corruption’ in Egypt: the Egyptian government has allocated land to cronies space equal to an area of 5 Arab countries”. *Citizen Gate*. Marzo de 2012. www.mwatan.net/?p=563. (disponible sólo en árabe).

14 “Egypt: Names of 138 Personalities Who Looted Egypt”. *HIC-MENA News*. 11 de marzo de 2011. www.hic-mena.org/arabic/news.php?id=pHBkZg. (disponible sólo en árabe).

otros ministros se apropiaron de propiedades del Estado y concedieron tierras y villas a altos funcionarios, determinadas empresas y las elites de otros Estados árabes. Estos acuerdos fueron logrados a través de órdenes ejecutivas directas a un valor mucho menor del real, constituyendo por lo tanto una violación de la ley¹⁵.

En Egipto, el acceso de extranjeros a la propiedad de la tierra está prohibido por la ley. Sin embargo, algunos de los célebres beneficiarios del incumplimiento de esta disposición legal incluyen, entre otros, al príncipe saudí Al Walid bin Talal, quien adquirió 100.000 feddans (42.008 hectáreas) durante la era de Mubarak en el marco del proyecto de Toshka para la irrigación y el desarrollo en el desierto meridional. En junio de 2011, el Ministerio de Agricultura egipcio permitió al príncipe conservar y finalmente tomar posesión de 25.000 feddans (10.502 hectáreas)¹⁶.

Finalmente, en marzo de 2011, el autor Faruq Abdul-Khaliq publicó un análisis del patrón sistemático de corrupción en Egipto, exponiendo cómo la corrupción dejó de ser una forma de desviación de recursos individual para penetrar la totalidad de la estructura social, afectando a todas las entidades del Estado y la sociedad. Según este análisis, 16 ámbitos se veían afectados por la corrupción a gran escala, en especial la construcción, la asignación de tierras, la infraestructura y la distribución de apartamentos en nuevas ciudades. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda asignó ilícitamente tierras por un valor de 136,1 mil millones de libras egipcias (16,6 mil millones de euros) a empresarios privilegiados¹⁷. Se estableció que todas estas operaciones contaban con el respaldo del propio presidente, ministros y primeros ministros¹⁸.

YEMEN

La corrupción en la administración de la tierra en Yemen, especialmente en las gobernaciones de Hudaida y Adan, también representó un factor principal en el estallido de la revolución popular y el derrocamiento del presidente yemení. La gravedad de este problema en la región sur del país ha sido tal que ha incluso llegado a provocar el resurgimiento del movimiento secesionista.

La intensificación de los casos de acaparamiento de tierras por parte de funcionarios y militares fue objeto de una importante investigación parlamentaria en 2008. El informe de 500 páginas compilado como resultado de la misma revela cómo quince influyentes personajes militares y políticos robaron una gran parte de las tierras en cinco gobernaciones, Adan, Dhala, Taiz, Abyan y Lahj¹⁹. Notablemente, los autores del informe recomendaron al entonces presidente Ali Abdullah Saleh elegir entre la protección de sus quince leales cómplices en la reciente ola de acaparamiento de tierras o la búsqueda de legitimidad de los 22 millones de ciudadanos y ciudadanas de Yemen. Saleh optó por la primera.

Aunque el informe parlamentario no revela los nombres de los culpables, ninguno de los cuales ha sido juzgado aún, tras la caída de Saleh algunas secciones fueron filtradas en 2012. De esta manera salió a la luz la incautación de 1.357 viviendas y 63 propiedades del gobierno solamente en Adan²⁰.

Un segundo informe parlamentario fue publicado en abril de 2010, en el que se abordan casos de usurpaciones ilícitas de tierras en la gobernación de Hudaida en favor de 148 líderes y dirigentes políticos, económicos, religiosos y tribales. El 63% de las tierras agrícolas de la gobernación fueron despojadas de los productores y productoras locales²¹.

Este último informe registra 400 casos de infracciones. Además, el comité recibió un total de 106 quejas de ciudadanos y ciudadanas sobre casos de bandas armadas que se instalaron en las tierras robadas. El informe señala que algunos funcionarios que mantuvieron sus puestos por largos períodos de tiempo contribuyeron significativamente a la tendencia del acaparamiento de tierras. Se recomendó también la detención, el enjuiciamiento y el castigo de los individuos que venden títulos falsos o reclaman la propiedad de bienes ilegalmente, independientemente de su posición social o política.

La Red por el Derecho a la Vivienda y la Tierra de la Coalición Internacional para el Hábitat ha registrado numerosos casos de acaparamiento y apropiación de tierras por la fuerza en Yemen y muchos otros países²². Según los datos disponibles, sólo las confiscaciones de tierra en el sur de Yemen equivalen a la superficie total del país vecino Bahrein. El estudio

15 "Report 755: Report of the Urban Communities Authority Reveals the Involvement of Sulaimán and Shafiq in State-land Grabbing," *al-Ayam al-Masriyya*, 22 de abril de 2012. www.alayam-almasria.com/default_ar.aspx?id=11488.

(disponible sólo en árabe); extractos del documento original www.ayam25.com/index.php?option=com_content&view=category&id=1:2010-12-09-22-46-00&layout=blog&Itemid=3. (disponible sólo en árabe).

16 "Prince Alwaleed and Minister of Agriculture sign contract for Toshka Land". *AMEinfo*, 8 de junio de 2011. www.ameinfo.com/267556.html.

17 Abd ul-Khaliq, Faruq, *The Economics of Corruption in Egypt: How Egypt and Egyptians Became Corrupt (1974-2010)*. Cairo: al-Shuruq International Library, 2011. www.hlrn.org/img/documents/corruption%20economic%20of%20egypt.pdf. (disponible sólo en árabe).

18 Los primeros ministros Atif Ubaid y Ahmad Nazif, que ocuparon sus cargos consecutivamente de 1999 a 2004, y de 2004 a 2011, respectivamente.

19 Haydara, Jamal, y Salih al-Humaydi. "South Yemen: a Land Looted and Persons Homeless", artículo presentado en el *MENA Land Forum III: Land, People's Sovereignty and Self-determination*. Cairo, 15-17 de enero de 2012.

20 "Hilal-Basra Report. 'Part One' Names [of] Looters of Residences and Government Establishments after the 1994 War". *al-Yaman al-Said*, 1 de mayo de 2012. www.yemensaeed.com/view.php?id=6105. (disponible sólo en árabe).

21 "The Territory of Hodeidah Warns of New Yemeni Movement". *Al Jazeera*, 20 de abril de 2010. www.aljazeera.net/NR/exeres/B3B8B2FF-DE25-4FF8-9BBD-2EA492D53430.htm. (disponible sólo en árabe).

22 Base de datos de violaciones. *HLRN*. www.hlrn.org/violationsearch.php.

parlamentario de 2010 advirtió que la adquisición ilícita de tierras generaría nuevos disturbios en Yemen, poniendo en peligro la paz social en los próximos años²³.

BAHRÉIN

El caso de Bahreín es de excepcional gravedad, ya que es el país con la menor superficie de tierra (760 km²) y depende en gran medida de las importaciones de alimentos. Esta superficie incluye más de 70 kilómetros de costa que Bahreín ha logrado ganar al mar durante los últimos treinta años, aumentado así su territorio en más de un 10%²⁴. Sin embargo, a pesar de las prohibiciones legales, más del 90% de estas tierras costeras han sido privatizadas, con lo cual el litoral se ha convertido en la propiedad privada de la familia gobernante²⁵. En consecuencia, muchas de las pequeñas pesquerías tradicionalmente familiares de Bahreín han perdido sus medios de subsistencia, y el país, una parte de su patrimonio²⁶. Por otra parte, los habitantes de Bahreín siguen sin tener acceso a casi la mitad de los bienes raíces del país ya que están ocupados por bases militares estadounidenses y la Quinta Flota de la Marina de los EE.UU.

Ya en los años previos a los levantamientos de 2011 contra la familia gobernante Al-Khalifa, jóvenes y opositores del régimen habían protestado por la falta de viviendas y perspectivas de subsistencia generadas por el enriquecimiento personal de la “realeza” y sus partidarios²⁷. Las controversias por la confiscación de tierras y todo el acceso al mar por parte de los líderes, junto a la discriminación en la provisión de bienes y servicios públicos a favor de la minoría sunita, alcanzaron tal magnitud en 2010 que el Consejo de Diputados (la cámara baja del parlamento) resolvió llevar a cabo una investigación sobre la privatización de tierras y recursos públicos. Según el estudio realizado, un total de 65 km² de tierras públicas valoradas en más de 40 mil millones de dólares fueron transferidas a manos privadas desde 2003, sin el debido pago al tesoro público²⁸.

La investigación parlamentaria reveló el funcionamiento del sistema en Bahreín: los acaparamientos de tierras en el país se caracterizaban especialmente por la transferencia de bienes del Estado por parte del rey a actores privados mediante una variedad de dieciséis “técnicas de corrupción”, a expensas de los ciudadanos y ciudadanas.

La información disponible ha confirmado que algunas propiedades estatales fueron privatizadas sin que el Estado recibiera lícitamente ningún tipo de pago o beneficio. El rey utilizó bienes consignados para el beneficio público como regalos reales, incluyendo terrenos ganados al mar, cuya privatización está prohibida por la Constitución. A mediados de 2008, actores privados ya habían tomado control del 94% de estos terrenos para la realización de “proyectos especiales”²⁹.

El informe parlamentario también reveló casos de confiscación y falsificación de títulos de propiedad como parte de una política organizada y sistemática de fraude de la tierra. Asimismo, se expusieron varios casos de sobornos, como por ejemplo el de la compañía Alba (Aluminium Bahrain B.S.C.), controlada por la realeza³⁰. Según la investigación oficial, el asesor del primer ministro, el jeque Isa bin Ali Al-Khalifa, recibió sobornos por un total de 2 mil millones de dólares (una cantidad equivalente al presupuesto estatal de un año completo) a lo largo de los años. No obstante, el rey indultó a los acusados, aún cuando los casos se encontraban ante tribunales británicos y estadounidenses³¹.

CONCLUSIÓN

Queda aún por ver cómo la información revelada por estas investigaciones afectará las políticas y prácticas de los nuevos gobiernos de la región. Cabe mencionar, no obstante, que cada una de las fuentes citadas formula propuestas concretas para el establecimiento de organismos permanentes de lucha contra la corrupción y la adopción de medidas de seguimiento en los niveles legislativo, ejecutivo y judicial para prevenir, investigar y juzgar casos de acaparamiento de tierras y fraude relacionado con el mismo. De momento, se puede esperar con relativa certeza un mayor escrutinio del saqueo de los recursos productivos en el futuro.

Un informe mundial de Transparencia Internacional (TI) del año 2011 confirma que la conciencia pública en materia de corrupción ha aumentado tras los levantamientos en los

23 “Yemen: (Hilal-Basra) Report the Names of Land Grabbers”. *HIC-MENA News*. 1 de mayo de 2012. www.hic-mena.org/news.php?id=pG9taQ. (disponible sólo en árabe).

24 Sherif el-Sayed, Ibrahim. “Territorial and Coastal Usurpation”. *The Secretariat and Four Associations Forum*. 10 de noviembre de 2005.

25 “State’s Property: National Fights Go on until Citizens’ Lands Restored”. *al-Wasat News*. 12 de mayo de 2010. www.alwasatnews.com/2805/news/read/420213/1.html. (disponible sólo en árabe).

26 Aziz, Sahar, and Abdulla Musalem. *Citizens, Not Subjects: Debunking the Sectarian Narrative of Bahrain’s Pro-Democracy Movement*. Washington DC: Institute for Social Policy and Understanding, 2011. www.ispu.org/pdfs/640_ISPU%20Report_Bahrain_Aziz_Musalem_WEB.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

27 “Bahrain: Royal Land Seizures, Poor Housing at Root of Unrest”. *HIC-MENA News*. 3 de abril de 2009. www.hic-mena.org/news.php?id=o5FrbA==.

28 “Report of the Parliamentary Committee to Investigate Public and Private Property of the State”. Marzo de 2010. www.hlrn.org/img/documents/amlak-2-4-t.pdf. (disponible sólo en árabe). Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources. Ver también “Bahrain Public Lands Sold and Rented to Private Investors.” *The National*. 25 de marzo de 2010. www.thenational.ae/news/worldwide/middle-east/bahraini-public-lands-sold-and-rented-to-private-investors.

29 “Report of the Parliamentary Committee”. op. cit. 21.

30 Bowman, Dylan. “Alba suing US firm for over \$ 1bn”. *Arabian Business*. 2 de marzo de 2008. www.arabianbusiness.com/alba-suing-us-firm-for-over-1bn-151370.html; Broomhall, Elizabeth. “Bahrain royal accused in \$ 6m UK corruption case” *Arabian Business*. 31 de octubre de 2011. www.arabianbusiness.com/bahrain-royal-accused-in-6m-uk-corruption-case-427874.html.

31 “Former Alba Employees Pardoned.” *Gulf Daily News*. 19 de enero de 2012. www.gulf-daily-news.com/NewsDetails.aspx?storyid=321929.

países de la primavera árabe³². Por otro lado, TI también documenta una disminución en la percepción pública de la corrupción, especialmente en Egipto, Túnez y Yemen³³. Paradójicamente, algunos casos registrados parecen indicar que diversas formas de acaparamiento de tierras de hecho han aumentado en la actual situación de inestabilidad que caracteriza a la región.

El acaparamiento de tierras a nivel interno, así como otros métodos de saqueo de los recursos naturales y demás riquezas, han sido institucionalizados y sistematizados a lo largo de las varias décadas en el poder de los regímenes de la región, contribuyendo al estallido de los levantamientos en el Oriente Medio y África del Norte.

A nivel mundial, el fraude en el sector de la tierra constituye una manifestación común del fracaso en la gobernanza, como han destacado varios informes recientes sobre los riesgos y las manifestaciones de la corrupción en dicho sector³⁴. De la región MENA, Irak, Kuwait, Líbano y Marruecos se encuentran entre los 69 países estudiados por TI en 2009. Los países de esta región presentaron el mayor porcentaje de encuestados (40%) que declararon haber pagado un soborno en los últimos doce meses³⁵. Al analizar el nivel de corrupción según los diferentes servicios de la administración pública en los 69 países encuestados de todas las regiones, la tierra ocupa el tercer lugar como el sector con mayor corrupción.

Dos terceras partes del mundo se caracterizan por prácticas inadecuadas para la concesión de títulos de propiedad de tierras, ya que los títulos no son asociados con mapas catastrales o inscritos en registros, ni vinculados a instituciones financieras o avalados por la ley³⁶. Estas condiciones frecuentemente no son sostenibles a largo plazo, dando lugar a conflictos y violaciones de los derechos a la vivienda y a la tierra, incluyendo desplazamientos de la población, y la pérdida de la seguridad alimentaria, el medio ambiente natural y el patrimonio nacional. La administración de la tierra no sólo consiste en registrar los títulos, sino también en relacionar las fuentes de información entre sí y armonizar los sistemas jurídicos con los derechos humanos, así como también en fomentar la equidad en el acceso a los servicios y a los medios de subsistencia.

La primavera árabe y sus repercusiones nos han enseñado mucho acerca de la importancia de una buena gobernanza en la administración de la tierra como un pilar central de una forma de gobierno sostenible. La corrupción generalizada en este ámbito en la región del Oriente Medio y África del Norte ha tenido indudablemente un muy alto precio.

32 Al-Khashaly, Abbas. "Transparency International: the Arab Revolutions Increased Awareness of Corruption and the Combating It Takes Time". *Deutsche Welle*. 1 de diciembre de 2011. www.dw.de/dw/article/0,15571320,00.html. (disponible sólo en árabe).

33 "Perceptions of Corruption 2011". *Transparency International*. www.cpi.transparency.org/cpi2011/results/.

34 "Study on the Challenges of Fraud to Land Administration Institutions". *UN Economic Council for Europe (UNECE)*. 2011. www.unece.org/index.php?id=24802.

35 "Global Corruption Barometer, 2009." *Transparency International*. 7. Tabla 5. www.transparency.org/content/download/43788/701097.

36 UNECE, op. cit.

LAS HAMBRUNAS EN ÁFRICA: UN ESCÁNDALO PERSISTENTE

Huguette Akplogan-Dossa¹

Desde mediados de 2011, el Cuerno de África está siendo asolado por una severa sequía. Las crisis resultantes, que se suman a una larga lista de crisis alimentarias, han causado estragos en la región, incluyendo la destrucción de tierras de cultivo, la muerte de ganado, desplazamientos masivos de la población, y la pérdida de numerosas vidas humanas. A principios de 2012, la crisis se extendió también a la región del Sahel. Las hambrunas crónicas que aún azotan África y regiones de otros continentes son un motivo de vergüenza intolerable en nuestro mundo globalizado, cada vez más rico y avanzado.

En estas regiones altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria, una ligera caída de la producción agrícola, un aumento de la inestabilidad política, o variaciones en los mercados internacionales pueden tener un impacto ingente en las vidas de millones de personas. A pesar de que los sistemas de alerta temprana puestos en marcha por diversas organizaciones internacionales proporcionaron una advertencia adecuada, los líderes de estos países fueron incapaces de hacer frente a la situación y tuvieron que solicitar asistencia internacional, la cual tampoco logró cumplir plenamente con sus obligaciones. Si bien la sequía fue la principal causante de la crisis, los factores humanos la han convertido en una situación de vida o muerte para muchas personas.

1 Huguette Akplogan-Dossa es la coordinadora regional de la Red Africana por el Derecho a la Alimentación (RAPDA), la cual se dedica a promover y realizar este derecho en el continente africano, y preside la Comisión de Economía y Finanzas del Consejo Económico y Social (CES) de la República de Benín. La autora desea expresar su gratitud a Bernhard Walter y Peter Prove por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autora. El presente artículo fue redactado originalmente en francés.

2 "Kenya faces chronic food shortages". *Feed the Future*. Julio de 2012. www.feedthefuture.gov/country/kenya.

3 Shah, Rajiv. "On the Ground in the Horn of Africa". USAID. 9 de agosto de 2011. <http://blog.usaid.gov/2011/08/on-the-ground-in-the-horn-of-africa/>.

4 Ahmed, Shukri, y Stanlake Samkange. "FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to South Sudan". FAO, y WFP. 8 de febrero de 2012. www.documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp244901.pdf.

5 "Race against Time to Reach the Hungry in South Sudan". World Food Program. 22 de febrero de 2012. www.wfp.org/stories/race-time-hungry-south-sudan.

6 En Níger, el déficit de los cereales asciende a alrededor del 18% de las necesidades a nivel nacional. En consecuencia, el 35% de los hogares están afectados por la inseguridad alimentaria, de los cuales el 8,5% sufre de inseguridad alimentaria severa. Asimismo, se estima que el 23,1% de la población está actualmente en una situación de riesgo y puede verse afectada por la inseguridad alimentaria si no se toman medidas para ayudarlas. "Situation Alimentaire au Burkina-Mali-Niger". *Afrique Verte International*. Febrero de 2012; y www.cils.bf.

LA SITUACIÓN EN 2012

Los casos más graves en la zona oriental del Cuerno de África son Etiopía, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Kenia. En estos países, la producción agrícola está muy por debajo de las necesidades de la población; por ejemplo, en Kenia sólo el 20% de la tierra es cultivable, mientras que la población está creciendo en un millón de personas anualmente². Además, la afluencia de cientos de miles de refugiados de Somalia, uno de los países vecinos, exacerba la presión sobre los recursos: "A unos ochenta kilómetros de la frontera de Kenia con Somalia, un promedio de 1.500 hombres, mujeres, niñas y niños agotados y desnutridos llegan cada día al campo de refugiados Dadaab, actualmente el más grande del mundo. Huyendo de la hambruna que azota una vasta parte del sur de Somalia, en gran medida inaccesible a las organizaciones de asistencia humanitaria, miles de refugiados y refugiadas han recorrido a pie extensos trayectos, durante días o incluso semanas, para recibir ayuda. Las Naciones Unidas estiman que más de 12,4 millones de personas necesitan ayuda humanitaria urgente, incluidos alimentos, agua y asistencia médica, en la zona oriental del Cuerno de África, severamente azotada por las sequías"³.

El conflicto entre el sur y el norte de Sudán, y el desplazamiento masivo de personas que provocó, ha agravado considerablemente la situación. En Sudán del Sur, el número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria ha aumentado de 3,3 millones en 2011 a 4,7 millones en 2012⁴. Además, en este contexto de violencia, las agencias humanitarias se han enfrentado a grandes obstáculos para llegar a las víctimas, por lo cual se han perdido numerosas vidas⁵.

A principios de 2012, varios países del Sahel anunciaron una escasez de cereales para el año entrante⁶. Níger, Burkina Faso y Malí son los países con el mayor nivel de riesgo. Los programas de emergencia puestos en marcha por las autoridades de Níger y Malí (subsidios para el riego, distribución de granos, etc.) aún no han logrado compensar el déficit. En Burkina Faso, los pozos de agua y las tierras de pastoreo se están secando, empujando a muchas personas a migrar a otras regiones del país y a países vecinos. Junto a la inestabilidad política en Níger y Malí, estos factores han causado una grave crisis. Así, se puede observar con frecuencia que personas en la región están adoptando estrategias de supervivencia, tales como la venta de ganado para adquirir granos y la ingesta de una sola comida al día⁷.

En las zonas de crisis, las personas se ven obligadas a depender de la ayuda alimentaria internacional; no obstante, los alimentos distribuidos por las organizaciones humanitarias o

- 7 *ibid.*
- 8 Fomba, Harouna. "Crise alimentaire au Sahel: Oxfam tire la sonnette d'alarme". *Afrik*. 12 de marzo de 2012. www.afrik.com/article25051.html.
- 9 *ibid.*
- 10 "Sahel Food Crisis 2012: State of financing". OCHA. 10 de junio de 2012. <http://ochaonline.un.org/UrgencesEmergencies/Sahel2012/FundingSahel2012/tabid/7801/language/fr-FR/Default.aspx>.
- 11 "Operational Priorities". World Food Program. Mayo de 2012. www.documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp248217.pdf.
- 12 El último avance relativo al Programa Integral para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP por su sigla en inglés) es que 15 Estados de África Occidental se han adherido, elevando así el número total de países signatarios a 24. Asimismo, cabe destacar que 18 países han adoptado planes de inversión. La mayoría de los Estados afectados por la crisis alimentaria han firmado el Programa, lo cual los obliga a destinar el 10% de sus presupuestos anuales a la inversión agrícola. Ouédraogo, Roukiattou. "7ème Réunion du PDDAA: les parties prenantes réfléchissent sur leur responsabilité mutuelle". *Nepad*. www.nepad.org/fr/foodsecurity.
- 13 "Agriculture for Development; Report on Development throughout the World". World Bank. 2008. Citado en: www.partners.cta.int/INADES%20Formation%20SG/Documents/Contexte%20de%20l%27agriculture%20familiale%20en%20Arique.doc.
- 14 Según un estudio realizado por CNOP y La Via Campesina, en 2011 el Gobierno etiope arrendó o vendió 3,6 millones de hectáreas a compañías extranjeras de India, Arabia Saudí, Europa e Israel, mientras que al mismo tiempo organizaciones humanitarias estaban buscando recursos para contener la creciente hambruna provocada por la pérdida de medios de subsistencia de las poblaciones rurales. Kenia, Tanzania, Níger y otras naciones de África Oriental y el Sahel tampoco son inmunes a este fenómeno del acaparamiento de tierras, que lleva a las poblaciones rurales a la pobreza y el exilio. "Stop Land Grabbing: Notes from the Workshop on Land Grabbing". *CNOP, Via Campesina, and CJI*. 8-9 de febrero de 2012.
- 15 Para más información, ver: <http://www.fao.org/news/story/es/item/50519/icode/>.
- 16 "Farming Money: How European Banks and Private Finance Profit from Food Speculation and Land Grabs". Friends of the Earth Europe. 12 de enero de 2012. www.foeurope.org/farming-money-Jan2012. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

a través de medidas de emergencia gubernamentales generalmente no son adecuados. Las raciones de alimentos de emergencia se componen a menudo de alimentos básicos (leche en polvo, aceite, cereales —principalmente trigo— y productos industriales de alto valor proteico) y no logran satisfacer las necesidades específicas de diversos grupos, como por ejemplo los recién nacidos, niños y niñas, mujeres embarazadas y madres lactantes.

En este contexto, para poder sobrevivir, millones de personas se ven forzadas a llevar un ritmo agotador, caracterizado por la migración y adaptación. Incapaces de producir sus propios alimentos, los beneficiarios y beneficiarias de ayuda humanitaria pierden sus hábitos alimenticios; los desequilibrios en sus dietas pueden conducir a la malnutrición, especialmente en los grupos más vulnerables: "En el Chad, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Níger y el norte de Senegal, el nivel de desnutrición oscila entre el 10% y 15%, y en algunas regiones supera incluso el umbral de emergencia del 15%. Más de un millón de niños y niñas se encuentran en grave riesgo de desnutrición"⁸.

Al perder el control de sus sistemas alimentarios, estos Estados se vuelven dependientes de la comunidad internacional y organizaciones humanitarias para garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada de sus pueblos.

A pesar de las deficiencias, la ayuda internacional es indispensable para la supervivencia de millones de personas. Se estima que se necesitan 700 millones de dólares de ayuda para satisfacer las necesidades humanitarias en el Cuerno de África. Sin embargo, la cuantía total de la ayuda prestada hasta el momento está muy por debajo de tal cifra⁹. En la región del Sahel, por ejemplo, sólo el 43% de los 1,5 mil millones de dólares necesarios para evitar una catástrofe fueron proporcionados¹⁰. De hecho, del mismo modo que ha sucedido en el marco del Programa Mundial de Alimentos, la financiación de los programas de emergencia ha sido reducida drásticamente a raíz de la crisis financiera, por lo cual no es suficiente¹¹. La situación, que seguía siendo crítica en algunos de estos países a principios de junio de 2012, podría mejorar tras las precipitaciones de este año. Sin embargo, será necesario adoptar acciones preventivas en los próximos meses.

EL MECANISMO DE LAS HAMBRUNAS

Actualmente, gracias a las predicciones proporcionadas por los sistemas de alerta temprana, las sequías ya no son inevitables, incluso cuando se ven agravadas por el cambio climático en África. La actual crisis se podría haber evitado, miles de vidas podrían haber sido salvadas. La responsabilidad por tal situación recae en primer lugar sobre los Estados afectados, que no invierten adecuadamente en medidas de prevención de largo plazo para contrarrestar las fluctuaciones climáticas estacionales y a largo plazo. Aunque la agricultura es considerada una prioridad máxima por muchos de los gobiernos de la región¹², tal posición no se ve reflejada en la realidad sobre el terreno. Más bien, es evidente que las autoridades carecen de visión y no adoptan ninguna medida para desarrollar la producción sostenible a pequeña escala, la cual constituye aproximadamente el 80% de la producción agrícola en el continente y emplea al 60% de la población activa en África subsahariana¹³.

Cabe resaltar que, gracias a sus recursos agrícolas tanto existentes como potenciales, la vulnerabilidad de estos países no es un hecho inevitable. No obstante, algunos Estados, como por ejemplo Etiopía, adoptan frecuentemente medidas desatinadas en materia de desarrollo agrícola, cediendo grandes extensiones de tierras de cultivo a empresas extranjeras que producen principalmente para la exportación¹⁴.

Sin embargo, es importante señalar que poco pueden hacer los gobiernos de estos países contra la especulación con las materias primas en los mercados locales e internacionales, la influencia de las instituciones financieras en los presupuestos nacionales, las deficientes estrategias de desarrollo agrícola y rural heredadas de gobiernos anteriores, la inestabilidad política, y el impacto del cambio climático en los cultivos y la ganadería.

Por tanto, las responsabilidades de la comunidad internacional no deben ser ignoradas. Dado el crítico aumento de los precios de los alimentos en 2008, el precio de los alimentos básicos es en general aún muy alto¹⁵. Asimismo, la crisis financiera internacional también ha contribuido al aumento de la especulación con las materias primas¹⁶. Estos altos precios agotan los presupuestos de países que sufren de inseguridad alimentaria, ya que deben

importar la mayoría de sus alimentos. De esta manera, la vulnerabilidad crónica de esta región se ve exacerbada.

Además, la falta de respuesta en la mayoría de las áreas afectadas ante las señales de alerta (sequía, deterioro del clima político, advertencias de los sistemas de alerta temprana) y ante las necesidades previstas una vez que las crisis se habían iniciado, es un hecho escandaloso que debe ser denunciado y condenado. Por ejemplo, un informe de Save the Children y Oxfam sobre la lenta respuesta de la comunidad internacional a la crisis alimentaria en el Cuerno de África subrayó que los sistemas de alerta temprana funcionaron correctamente, brindando provisiones precisas y oportunas de la crisis inminente¹⁷. Sin embargo, los líderes nacionales e internacionales consideraron que carecían de certeza absoluta y decidieron no reaccionar; prefiriendo arriesgar vidas humanas y costes superfluos en lugar de actuar y poner en riesgo sus finanzas y reputación. Además, la errónea y artificial distinción entre la ayuda humanitaria de emergencia y el desarrollo a largo plazo ralentizó la respuesta de los actores humanitarios. Especialmente en lo que respecta a zonas de vulnerabilidad crónica como el Cuerno de África, el informe sugiere que el análisis y la gestión de riesgos deberían integrarse desde el primer momento en programas a largo plazo. En otras palabras, las sequías deben ser consideradas un elemento inherente al medio ambiente, en lugar de meros golpes inesperados.

Según el derecho internacional, los Estados interesados deben actuar, “hasta el máximo de los recursos de que disponga[n]”, para realizar los derechos económicos, sociales y culturales de su población, mientras que otros Estados también tienen la obligación de proporcionar “asistencia y [...] cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas”¹⁸. Las acciones de emergencia de la comunidad internacional deben centrarse en proporcionar financiación a productores y productoras a pequeña escala y fomentar los cultivos fuera de temporada.

CONCLUSIÓN

Las recurrentes y actuales crisis alimentarias en África limitan la capacidad de autodeterminación de los pueblos en la región, impidiéndoles tomar decisiones autónomas sobre sus necesidades nutricionales. Este modelo refleja claramente las prioridades inmorales y los mecanismos autodestructivos que prevalecen en el mundo actual; la ausencia de normativas para luchar contra la especulación con materias primas, por ejemplo, provoca la pérdida de vidas humanas. Es por tanto imperativo evitar que la búsqueda de ganancias a cualquier precio continúe.

Todas las partes deben reflexionar sobre sus acciones y reaccionar adecuadamente para que estas tragedias no vuelvan a ocurrir. Por un lado, los Estados de la región deben recuperar efectivamente el control de sus sistemas alimentarios e implementar políticas agrícolas y económicas que prioricen debidamente las necesidades de sus poblaciones; es su responsabilidad hallar soluciones que se adapten específicamente a sus naciones. Por otro lado, los otros Estados poseen la responsabilidad de brindarles ayuda en tal emprendimiento. Proporcionar un sólido apoyo a la agricultura a pequeña escala y crear reservas tendría un impacto notable en la producción local de alimentos, y mitigaría los efectos de las fluctuaciones de los precios en los mercados locales, evitando así en el futuro el agravamiento de otras crisis¹⁹.

Crear conciencia sobre los desafíos provocados por factores climáticos en África entre los actores relevantes, en todos los niveles, debe ser una prioridad. Así, las organizaciones de las Naciones Unidas deben revisar sus programas de inversión y desarrollo en esta parte del mundo, y exigir que los miembros respeten sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es asimismo esencial asegurar que los trabajadores y trabajadoras humanitarios dispongan de los medios necesarios para satisfacer las necesidades de las poblaciones que padecen hambre. En cuanto a la sociedad civil, su papel es informar a sus compañeros sobre la importancia fundamental de la lucha por la seguridad alimentaria y la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Actualmente, miles de personas pierden sus vidas en Dadaab y otros lugares del mundo a causa del hambre. La comunidad global tiene la responsabilidad de unir sus fuerzas para salvarlas.

17 “Un retraso peligroso: El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África”. Oxfam y Save the Children. 18 de enero de 2012. <http://www.oxfam.org/es/policy/un-retraso-peligroso>. Este documento está disponible en la página del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

18 Artículo 2.1. Asamblea General de la ONU. “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (2200A XXI). 16 de diciembre de 1966. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

19 Chad y Burkina Faso pudieron mitigar los efectos de la crisis al redirigir prontamente las inversiones al cultivo fuera de temporada.

LOS AGROCOMBUSTIBLES: ALIMENTANDO EL HAMBRE

Pascal Erard¹

De Nestlé a la OMC y de Unilever al Banco Mundial², cada vez más voces se están uniendo a la sociedad civil en sus críticas a los agrocombustibles³, que una vez fueron celebrados como una “cura milagrosa” contra el cambio climático, las emisiones de gases de efecto invernadero y las menguantes reservas de combustibles fósiles. La realidad es muy diferente a tales promesas: los incentivos políticos que fomentan la producción de agrocombustibles dañan el medio ambiente y ponen en peligro el derecho humano a la alimentación de millones de personas.

¿QUÉ SON LOS AGROCOMBUSTIBLES?

Existen diversos tipos de agrocombustibles. Los denominados agrocombustibles de primera generación se producen a partir de materias primas agrícolas: el biodiesel se obtiene de plantas oleaginosas (colza, jatropha, palma de aceite, girasol, etc.) y el etanol de granos (trigo, maíz, etc.), remolacha o caña de azúcar. El biodiesel se mezcla con el diesel y el etanol con la gasolina.

Los agrocombustibles de segunda generación (obtenidos a partir de subproductos o residuos vegetales como espigas de trigo o tallos de maíz, o de plantas como la madera de chopo cultivada especialmente para este fin), así como los agrocombustibles de tercera generación (producidos por ejemplo a partir de algas), están aún en proceso de desarrollo. Su viabilidad comercial aún no ha sido comprobada, y algunos pueden conllevar los mismos peligros sociales y medioambientales que los agrocombustibles de primera generación.

Los denominados agrocombustibles industriales son aquellos producidos por empresas mediante monocultivos intensivos a gran escala, en contraste con agrocombustibles sostenibles producidos localmente y a pequeña escala por comunidades agrícolas. Este último tipo de producción puede crear nuevas fuentes de ingresos para poblaciones locales y aumentar su acceso a fuentes de energía. El objeto del presente artículo son sólo los agrocombustibles industriales y sus efectos.

LOS AGROCOMBUSTIBLES: UNA FUENTE DE ENERGÍA ... Y DESESPERACIÓN

En comparación con las grandes promesas que se habían asociado a los agrocombustibles, estos tipos de combustibles resultan tremendamente decepcionantes. La política europea de apoyo a los agrocombustibles lanzada en 2003 fue reforzada en 2009 con la adopción de la Directiva Europea de Energías Renovables (RED por su sigla en inglés), cuyos objetivos son en principio loables: hasta el año 2020, el 20% de la energía consumida y el 10% de la energía utilizada en el transporte en la Comunidad Europea deberán proceder de fuentes renovables⁴. Con miras a lograr estos objetivos, los países europeos han elaborado planes nacionales que dependen principalmente de los agrocombustibles.

En el año 2008 los agrocombustibles representaban el 3,3% del combustible utilizado en el sector del transporte.⁵ Para poder triplicar este porcentaje hasta el año 2020, la Unión Europea (UE) no sólo deberá implementar costosas subvenciones, sino también depender enormemente de las importaciones. Un análisis realizado por el Instituto para la Política Medioambiental Europea (IEEP por su sigla en inglés) sobre las estrategias de energía adoptadas por los Estados miembros de la UE, estima que en 2020 el biodiesel y el etanol representarán, respectivamente, el 72% y el 28% de los agrocombustibles utilizados⁶, de los cuales el 41% y el 50% deberán ser importados.

En consecuencia, es evidente que la política europea ha contribuido al auge de la producción de agrocombustibles en todo el mundo. Información de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) indica que entre 2000 y 2010 la producción aumentó en un 625%, pasando de 16 a 100 mil millones de litros⁷. Cada vez se necesitan más tierras para alimentar

1 [Pascal Erard](#) lleva a cabo actividades de cabildeo para el Comité Francés para la Solidaridad Internacional (Comité Français pour la Solidarité Internationale – CFSI). Es el autor del documento del CFSI en el que se basa el presente artículo, titulado “Are our Cars Running on an Empty Stomach? For an EU Policy Respectful of the Right to Food”, Mayo de 2012. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources. El autor desea expresar su gratitud a Antonio Onorati y Sylvain Aubry por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en francés.

2 “Joint Statement on Agrofuels by Food and Beverage Companies; G20 Governments Must Address Agrofuels as a Cause of Food Crisis”. Nestlé, Olayan, PepsiCo, y Unilever. 3 de noviembre de 2011. [www.unctad.org/en/Common/NestleDocuments/Documents/Media/Statements/G20_letter_nestle_biofuels%20\(2\).pdf](http://www.unctad.org/en/Common/NestleDocuments/Documents/Media/Statements/G20_letter_nestle_biofuels%20(2).pdf); y “Price volatility in food and agricultural markets: policy responses”. Banco Mundial, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, PAM, y UN-HLTF. 2 de junio de 2011. www.unctad.org/en/docs/2011_G20_FoodPriceVolatility_en.pdf (disponible en inglés). Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.

- 5 En octubre de 2011, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA o CFS por su sigla en inglés) recomendó a las partes interesadas “[r]evisar las políticas en materia de biocombustibles –cuando sea aplicable y necesario– de acuerdo con evaluaciones científicas equilibradas de las oportunidades y los retos que pueden presentar para la seguridad alimentaria, de modo que los biocombustibles se puedan producir allí donde ello sea viable desde el punto de vista social, económico y ambiental. En consonancia con esto, [el CFS encarga al] GANESAN, teniendo plenamente en cuenta los recursos y otras prioridades del CFS, que lleve a cabo un análisis comparativo basado en la literatura científica, tomando en consideración los trabajos realizados por la FAO y la Asociación Mundial de la Bioenergía (GBEP), de los efectos positivos y negativos de los biocombustibles en la seguridad alimentaria, con vistas a presentarlo al CFS.” Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 143º período de sesiones. “Informe del 37º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 17-22 de octubre de 2011)” (CL 143/2). Roma. Noviembre de 2011. \$50-I, <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc497s.pdf>.
- 4 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. “Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE/Texto pertinente a efectos del EEE.” 23 de abril de 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF>.
- 5 Munting, Monique. Impact de l’expansion des cultures des agrocarburants dans les pays en développement. Bruselas: CETRI, 2010. 12. Este estudio fue realizado para el gobierno belga (DG de Medio Ambiente).
- 6 Bowyer, Catherine. Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Agrofuels and Bioliqids in the EU: an Analysis of the National Renewable Energy Action Plans. Londres: IEEP, 2010. www.ieep.eu/assets/731/Anticipated_Indirect_Land_Use_Change_Associated_with_Expanded_Use_of_Biofuels_and_Bioliqids_in_the_EU_-_An_Analysis_of_the_National_Renewable_Energy_Action_Plans.pdf.
- 7 International Energy Agency. Technology Roadmap: Agrofuels for Transport. Paris: IEA, and OECD, 2011.11. www.iea.org/publications/freepublications/publication/Biofuels_Roadmap.pdf.
- 8 Bringezu, Stefan, et al. Towards Sustainable Production and Use of Resources: Assessing Agrofuels. Nairobi: UNEP, 2009. 63. www.unep.org/pdf/biofuels/Assessing_Biofuels_Full_Report.pdf.
- 9 International Energy Agency, op. cit. 25-26.
- 10 Anseeuw, Ward, et al. Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project. Rome: ILC, 2012. 19, 24-25. www.alimenterre.org/ressource/land-rights-and-the-rush-for-land. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-source. Para más información, ver: <http://landportal.info/es/node/10290>.
- 11 “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas”. FAO. 2010. 11. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s00.htm>.

esta expansión; de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la proporción de tierras dedicadas a la producción de agrocombustibles casi fue triplicada entre 2004 y 2008, pasando de 13,8 a 35,7 millones de hectáreas⁸. Si esta tendencia continúa, la AIE estima que para el año 2040 se precisarán 100 millones de hectáreas a fin de mantener los objetivos fijados por los Estados miembros de la UE⁹.

En un estudio publicado conjuntamente por miembros de institutos de investigación y la sociedad civil¹⁰, se identifica a los agrocombustibles como una de las principales razones por las cuales proliferan las adquisiciones de grandes extensiones de tierra, denominadas frecuentemente “acaparamiento de tierras”. Entre 2001 y 2011, este fenómeno aumentó dramáticamente, englobando según estimaciones un total de 203 millones de hectáreas (es decir, el equivalente a cuatro veces la superficie de Francia). África ha sido el continente más afectado por el acaparamiento de tierras. Tras examinar transacciones por 71 millones de hectáreas, el estudio concluye que la producción de agrocombustibles era su principal motor, abarcando el 40% de las transacciones a nivel mundial y el 66% en África. Al mismo tiempo, África es una de las regiones del mundo más golpeadas por la inseguridad alimentaria; una de cada tres personas padece hambre¹¹. El informe *EuropaÁfrica*¹², que analiza la situación desde el punto de vista de los derechos humanos y las obligaciones extraterritoriales de los Estados, concluye que el acaparamiento de tierras con el fin de producir agrocombustibles viola los derechos humanos de las personas en África.

Como se destaca en el informe, las empresas nacionales o internacionales que se dedican a la producción de monocultivos a gran escala son quienes se benefician principalmente de la adquisición de vastas extensiones de tierras. Las comunidades rurales, por el contrario, son frecuentemente obligadas a abandonar sus tierras y se les niega el acceso a recursos tan vitales como el agua. Tales acciones son llevadas a cabo a pesar de que el 80% de los mil millones de personas que padecen hambre en el mundo y sus familias son agricultores a pequeña escala, cuya principal fuente de alimentos e ingresos son sus tierras¹³. Además, en lugar de alimentar a la población de un país, el acaparamiento de tierras tiene como objetivo principal producir para la exportación, incluso en países donde hay alimentos insuficientes, constituyendo por lo tanto una violación del derecho a la alimentación de las poblaciones afectadas y exacerbando la inseguridad alimentaria en todo el mundo.

Cabe mencionar asimismo que tanto la producción de agrocombustibles, como el resultante acaparamiento y voracidad por las tierras, contribuyen al incremento y la volatilidad de los precios de los alimentos¹⁴. En África, por ejemplo, las familias pobres gastan entre el 50% y el 75% de sus ingresos en alimentos¹⁵. Cualquier aumento en el precio de los mismos, en consecuencia, pone en peligro el derecho a la alimentación de las personas vulnerables y engrosa las filas de los hambrientos.

Aunque el papel de los agrocombustibles en el incremento de los precios de los alimentos está ampliamente demostrado y aceptado, como muestra claramente la siguiente tabla¹⁶, los gobiernos que fomentan su producción y uso niegan esa evidencia.

Institución	¿Contribuyen los agrocombustibles a la subida de los precios de los alimentos?	¿Cuál es el impacto de esta contribución?
OCDE	Sí	“... las políticas de apoyo a los agrocombustibles tienen un impacto significativo en los precios mundiales de los productos básicos” ¹⁷
FMI	Sí	Responsable en un 70% del aumento del precio del maíz, y en un 40% del aumento del precio de la soja ¹⁸

- 12 “(Bio)Fueling injustice: Europe’s Responsibility to Counter Climate Change without Provoking Land Grabbing and Compounding Food Insecurity in Africa”. *EuropAfrica*. 2011. www.europafrika.info/fr/publications/forum-alternativo-mondiale-dell-acqua. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources.
- 13 UN Millennium Project. *Halving Hunger: It Can Be Done; Summary of the Report by Expert Group on Hunger*. Nueva York: The Earth Institute at Columbia University, 2005. 4-6. www.unmillenniumproject.org/documents/HTF-SumVers_FINAL.pdf.
- 14 Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE por su sigla en inglés). *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Un Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Roma: CFS, 2011. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Informe-1-volatilidad-de-los-precios-Julio-2011.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rtfn-watch.org/en/home/watch-2012/main-sources; y Banco Mundial, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, PAM, y UN-HLTF, op. cit.
- 15 United Nations Economic Commission for Africa of the Social and Economic Council, 7th Session. “The State of Food Security in Africa” (E/ECA/CFSSD/7/2). Addis Ababa, Octubre de 2011. 3. <http://new.uneca.org/Portals/rio20/documents/cfssd7/CFSSD-7-0024-ORE-The-Status-of-Food-Security-in-Africa.pdf>.
- 16 Esta es una versión actualizada de la tabla de Monique Muntig. Muntig, op. cit. 36. Ver también Banco Mundial, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, PAM, y UN-HLTF, op. cit.
- 17 “Economic Assessment of Agrofuels Support Policies”. *OECD*. 2008.
- 18 Citado por Mitchell, Don. *A Note on Rising Food Prices; Development Prospect Group Working Paper*. Washington D.C.: World Bank, 2008.
- 19 Rosegrant, Mark W. *Biofuels and Grain Prices Impacts and Policy Responses*. Washington DC.: IFPRI, 2008.
- 20 Banco Mundial, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, PAM, y UN-HLTF, op. cit.
- 21 Declaración pública. Citada por Munting, op. cit.
- 22 *Ibid.* Sin embargo, existen desacuerdos internos. Los agrocombustibles podrían “tener un alto precio: el alto precio humano pagado por los consumidores pobres del mundo, que se enfrentan a mayores costos o escasez de alimentos,” según un documento de la Comisión Europea citado por Reuters, 5 de marzo de 2010.
- 23 Banco Mundial, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, IFPRI, OCDE, OMC, PAM, y UN-HLTF, op. cit. 27.
- 24 Institute for European Environmental Policy, op. cit.
- 25 De manera directa o indirecta, esta transición lleva a la deforestación.
- 26 Institute for European Environmental Policy, op. cit.
- 27 Laborde, David. *Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies: Final Report*. Washington D.C.: IFPRI, 2011. 85. www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148289.pdf.

Institución	Contribuyen los agrocombustibles a la subida de los precios de los alimentos?	Cuál es el impacto de esta contribución?
IFPRI	Sí	Responsable en un 30% del aumento del precio de los cereales ¹⁹
Estudio coordinado por la FAO y la OCDE para el G-20	Sí	“un importante factor” en el aumento de los precios de los alimentos ²⁰
Gobierno de los Estados Unidos de América	“contribución insignificante” ²¹	2-3%
Comisión Europea	“contribución insignificante” ²²	< 4%

En vista de esta situación, el informe elaborado en junio de 2011 para el G-20²³, coordinado por la FAO y la OCDE, recomienda que se eliminen simplemente todos los subsidios que apoyan la producción de agrocombustibles, así como los objetivos de restricción de la producción y del consumo.

Otra pregunta fundamental que debe plantearse concierne el impacto medioambiental de los agrocombustibles: ¿son éstos buenos para nuestro planeta? La respuesta es negativa: aunque las políticas para el desarrollo de los agrocombustibles fueron inicialmente puestas en marcha con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, investigaciones actuales muestran que su uso en realidad llevaría a un aumento de las mismas²⁴.

De hecho, si todos los objetivos nacionales en materia de desarrollo de agrocombustibles fueran alcanzados en 2020, y se tienen en cuenta los cambios relacionados con el uso de las tierras²⁵, el IEEP estima que las emisiones serían entre un 80% y un 167% más altas que aquellas emitidas exclusivamente por combustibles fósiles²⁶. Numerosos estudios científicos confirman este problema, incluyendo aquellos encargados por la Comisión Europea. Por ejemplo, uno de los estudios más recientes encargados por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea concluye que “las emisiones relacionadas con los cambios en el uso de la tierra provocados por las políticas de agrocombustibles son un motivo serio de preocupación”²⁷. Además, en cuanto a la protección del medio ambiente, se afirma que “los agrocombustibles no representan la mejor manera de respetar nuestras obligaciones relativas al cambio climático”²⁸. En la reunión celebrada el 2 de mayo de 2012, el Colegio de Comisarios de la UE, que se encuentra dividido sobre el tema, solicitó a la Dirección General de Energía y Clima preparar recomendaciones para remediar este problema²⁹.

RESPECTAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UNA OBLIGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Con este fin, el Comité Francés para la Solidaridad Internacional (CFSI) formula las siguientes diez recomendaciones a la UE.

En cuanto a la Directiva Europea de Energías Renovables (RED):

1. Cancelar el objetivo del 10% para la incorporación de energías renovables en el sector del transporte.
2. Eliminar todo apoyo a la producción de agrocombustibles industriales de primera generación, incluyendo tanto subvenciones como exenciones fiscales.
3. Invertir en una política ambiciosa de ahorro de energía y optimización de la eficiencia energética.

4. Actuar en todos los órganos internacionales pertinentes para poner fin a todos los objetivos de producción y consumo de agrocombustibles industriales de primera generación, así como a todas las formas de apoyo a los mismos.
5. Fortalecer la investigación en el ámbito de los agrocombustibles de segunda y tercera generación, y promover aquellos que han demostrado tener un verdadero impacto positivo sobre el medio ambiente, el desarrollo de las poblaciones más pobres y la realización de los derechos humanos.

En cuanto al respeto del derecho a la alimentación y la coherencia de las políticas de la UE en favor del desarrollo (CPD):

6. Utilizar la CPD como una manera de garantizar que la UE asegure que todas sus políticas respeten los derechos humanos y, en particular, sus obligaciones extra-territoriales hacia las personas de otros países.
7. Evaluar sistemáticamente las repercusiones en materia de derechos humanos y desarrollo antes de la adopción y como parte del monitoreo de la implementación de políticas que potencialmente puedan afectar los intereses de los países en desarrollo.
8. Establecer un sistema de quejas para individuos que consideran que sus derechos han sido violados por políticas de la UE.
9. Actuar en todos los órganos internacionales pertinentes para promover la CPD y para que los Estados cumplan sus obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos.
10. Involucrar a la sociedad civil, y en particular a organizaciones campesinas de los países en desarrollo, en las principales etapas de este proceso.

La UE y sus Estados miembros tienen la obligación jurídica de respetar, proteger y realizar los derechos humanos no sólo dentro de sus fronteras sino también fuera de ellas. Asimismo, deben alinear sus políticas con sus objetivos de desarrollo en los países del Sur. La Directiva Europea de Energías Renovables, sin embargo, hace caso omiso en gran medida de estas obligaciones. La Comisión sólo debe presentar un informe bienal al Parlamento Europeo y al Consejo evaluando el impacto de la Directiva, particularmente sobre el precio de los alimentos y el acceso a la tierra. La presentación del primer informe está prevista para fines de 2012 – este será el momento perfecto para instar a la Unión Europea a revisar y corregir sus graves errores en materia de políticas energéticas.

28 Íbid. Citado en "Agrocarburants et le CASI". *Transport et Environnement*. Mayo de 2012. www.transportenvironnement.org/node/5011.

29 "Toujours pas de décision sur les agrocarburants". *Euractiv*, 4 de mayo de 2012. www.euractiv.fr/decisions-biocarburants-article.

POLÍTICAS DE RECORTE DEL GASTO PÚBLICO Y VULNERACIÓN DE DERECHOS SOCIALES: EL CASO DE ESPAÑA

Laia Fargas Fursa¹

En mayo de 2012 el Estado español comparecía ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas para presentar su quinto informe periódico, con base en las obligaciones que asumió en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por España en 1977.

Para contrastar la información aportada por el Estado español, cerca de una veintena de organizaciones de la sociedad civil elaboraron un informe alternativo². Dicho informe señala las afectaciones más importantes a los derechos económicos, sociales y culturales, resultado de las políticas de ajuste del gasto público que ha llevado adelante el Estado en el contexto de la crisis económica.

Después de la comparecencia de los representantes del Estado Español y del encuentro con organizaciones sociales en Ginebra, el CDESC emitió el 21 de mayo de 2012 unas duras recomendaciones que recogían en buena medida las demandas formuladas desde la sociedad civil. Entre otras cuestiones, el Comité mostraba gran preocupación por la insuficiencia de las medidas adoptadas para paliar los efectos negativos de la crisis en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, muy especialmente en los colectivos más vulnerables³.

Asimismo, se remarcaba la necesidad de un enfoque basado en derechos humanos para definir las estrategias para la recuperación económica. Esto significa, por ejemplo, sustentar la salida de la crisis en políticas respetuosas con el principio de no regresividad y de progresividad en la plena efectividad de los DESC. Del mismo modo, Naciones Unidas recordaba la necesidad de adoptar un programa nacional de lucha integral contra la pobreza y de cumplir con los compromisos internacionales suscritos por España de no reducir la ayuda oficial al desarrollo y destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta a este fin.

A continuación, se presentan algunas de las principales preocupaciones que las Naciones Unidas evidenciaron en las recomendaciones del CDESC.

EL AUMENTO DE LA PRECARIZACIÓN DEL TRABAJO COMO RESULTADO DE LAS CONTRA-REFORMAS LABORALES

Las sucesivas reformas laborales implementadas durante los últimos años no han tenido los efectos deseados; así lo muestra el incremento alarmante de la tasa de desempleo que a finales de 2011 alcanzó la cifra histórica de casi 5,3 millones de personas, siendo una de las más elevadas de los países desarrollados (22,85%). El desempleo incide de forma específica en personas jóvenes, inmigrantes, gitanas y en personas en situación de discapacidad. En este sentido, el Comité pide al Estado español medidas especialmente dirigidas a la protección de los derechos laborales para evitar cualquier retroceso. Otra de las recomendaciones se refiere a la congelación del Salario Mínimo Interprofesional que no garantiza un nivel de vida digno y que debería actualizarse con el costo real de la vida de los y las trabajadores.

DISCRIMINACIÓN DE LOS SECTORES MÁS EXCLUIDOS EN EL ACCESO AL DERECHO A LA SALUD

España tiene una de las tasas más bajas de gasto público en salud en relación a su PIB, en comparación con otros países de la UE⁴, además de que existen desigualdades entre las comunidades autónomas en cuanto a las prestaciones sanitarias y en la forma en como han llevado a cabo los recortes presupuestarios en los últimos dos años.

No obstante, con el objetivo de reducir el gasto sanitario, la última reforma sanitaria implantada a través del Decreto Ley 16/2012 supone un claro retroceso en el acceso a los

1 Laia Fargas Fursa es parte del equipo del Observatori DESC en Barcelona (España) como responsable de los proyectos de cooperación al desarrollo en materia de derecho a la alimentación y soberanía alimentaria con América Latina. El Observatori DESC es una plataforma miembro del Consorcio del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. La autora quisiera agradecer a Martin Wolpold-Bosien y a Vanessa Valiño su valiosa ayuda en la revisión del artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autora.

2 Organizaciones de la Sociedad Civil. Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 5º informe periódico de España. Mayo de 2012. www.cesr.org/downloads/Parallel%20Report%20CESCR%2048%20session%20Spain%20March%202012.pdf. Este documento está disponible en la web del Observatorio www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 48º período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/ESP/CO/5). 6 de junio de 2012. www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescr48.htm. Este documento está disponible en la web del Observatorio www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

4 OCDE. Health at a Glance: Europe 2010. OECD Publications 2010. P. 106. www.ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_en.pdf.

- 5 Amnistía Internacional, junto con otras dos organizaciones (Red Acoge y Médicos del Mundo), ha lanzado la campaña de recolección de firmas “¡No a las reformas sanitarias que pueden costar vidas!”, para denunciar que la retirada de tarjetas sanitarias a migrantes en situación irregular puede poner en peligro la vida de miles de personas, y exigir a las Comunidades Autónomas que no adopten medidas regresivas en el acceso a la salud y que mantengan la asistencia sanitaria para todas las personas.
- 6 La situación en los CIEs es tan grave que en este mismo año 2012 se ha producido la muerte de dos personas, una mujer y un hombre en los CIEs de Madrid y Barcelona respectivamente. Defensor del Pueblo. *¿Menores adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*. Cyan, Proyectos Editoriales. Madrid. 2011.
www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Menores-O-Adultos-Procedimientos-para-la-determinacion-de-la-edad-vOPT.pdf.
- 7 Poder Judicial España. Datos sobre el efecto de la crisis en órganos judiciales. Cuarto trimestre de 2011. 29 de marzo de 2012.
www.poderjudicial.es/cjpi/es/Temas/Estadistica/Judicial/Informes_estadisticos/Informes-periodicos/ci.Datos_sobre_el_efecto_de_la_crisis_en_los_organos_judiciales_Cuarto_trimestre_de_2011.formato5.
- 8 Para mas informacion visitar:
www.quenotehipotequenlavida.org.
- 9 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16º periodo de sesiones. Observacion General 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados. 20 de mayo de 1997. www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument.
- 10 Veterinarios Sin Fronteras. Una política agraria común para el 1%. Mayo 2012.
www.veterinariossinfronteras.org/mm/file/Una%20%20PAC%20%20para%20el%201%25%282%29.pdf; y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Beneficiarios e importes de las ayudas concedidas por el FEGA.
www.fega.es/PwfGcp/es/financiacion_de_la_pac/financiacion_de_la_pac_en_espana_garantia_agraria_y_desarrollo_rural/publicidad_de_las_ayudas_concedidas_240.jsp.
- 11 Gonzáles, Enrique. La Unión Europea y la crisis alimentaria. Impactos de la política agraria común en el derecho a una alimentación adecuada. Observatori DESC. 2011. P: 69.
- 12 Badal, Marc, et al. Arran de terra; indicadors participatius de Sobirania Alimentaria a Catalunya. IEEEP-Entrepobles, 2010. P: 60.
www.ieeep.net/sobirania-alimentaria/documents/InformeFinal.pdf.

servicios de salud por parte de las personas inmigrantes en situación irregular y las personas que no han cotizado (reducción de personal sanitario, de los salarios del personal, cobro de tasa a los/as usuarios, restricciones en los horarios de atención, copago de la medicación, etc.) y a la universalización del sistema sanitario español.

El Comité ha manifestado en sus recomendaciones la obligación del Estado de garantizar el acceso a los servicios de salud para todas las personas que residen en el Estado, sea cual sea su situación legal⁵. Se ha puesto énfasis además, en la necesidad de “dar pleno efecto a las nuevas regulaciones para mejorar las condiciones de vida en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)”⁶, recogiendo las reiteradas denuncias de organizaciones de la sociedad civil por las condiciones de hacinamiento y pésima salubridad en que se encuentran las personas privadas de libertad en estos centros.

LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA Y LOS DESALOJOS FORZOSOS: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

La especulación financiera impulsada por el mercado inmobiliario español desde la década de los 90 ha llevado al estallido de la burbuja inmobiliaria que ha sido uno de los principales causantes de la actual crisis económica. Esto provocó un aumento exponencial en el precio de la vivienda, que se duplicó en una década, lo cual condujo a que muchas familias tratando de acceder a ella se sobre endeudaran a través de créditos hipotecarios cuantiosos y prolongados en el tiempo. Este hecho también se explica porque España no ha desarrollado planes eficientes de acceso a la vivienda social y asequible, y tiene uno de los más bajos parques de vivienda social de alquiler de toda Europa.

Hay que agregar que la falta de una regulación del acceso al crédito ha conducido, con la actual ley hipotecaria española, a cerca de 349.438 procedimientos de ejecución hipotecaria desde 2007 según datos del Poder Judicial⁷. Miles de familias en España están perdiendo sus viviendas y quedan endeudadas de por vida.

La negativa a introducir la dación en pago obligatoria por las entidades financieras, ha impulsado un proceso de Iniciativa Legislativa Popular⁸ por parte de la sociedad civil organizada orientada a forzar el cambio legislativo. Esta demanda ha sido tomada en las recomendaciones del CDESC al Estado español, además de señalar la necesidad de aumentar la oferta de vivienda social e implementar una normativa que desde el respeto a los derechos humanos lleve a cabo los desalojos con todas las garantías⁹.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

El derecho a la alimentación adecuada no ha sido recogido expresamente en el informe alternativo de la sociedad civil y así mismo, no hay recomendaciones del CDESC sobre el Artículo 11 del Pacto.

Sin embargo es necesario decir que el sistema alimentario español ha ido concentrando la producción, distribución y comercialización de alimentos, como también ha sucedido a escala global. Este nuevo sistema comporta graves prejuicios para la producción familiar campesina y los pequeños/as pescadores o ganaderos, tanto del norte como del sur.

En el ámbito de la Unión Europea, la inequidad en la distribución de las ayudas de la Política Agraria Común (PAC) ha favorecido la subsistencia de medianas a grandes explotaciones. Grandes transnacionales como Nestlé, Campofrío, o cadenas de supermercados como Lidl o Carrefour reciben subvenciones europeas. “En el Estado español solamente el 16% de los beneficiarios de la PAC se quedan con el 75% de todas las ayudas, es decir, que la inmensa mayoría (el 84%) se tiene que conformar con un 25% del dinero”¹⁰.

En España, el abandono de explotaciones agrarias ha sido constante. Si en 1976 la población activa agraria era el 25% del total, una década después era del 18%, y en el 2002 sólo representaba el 7%. En los últimos años no supone más de un 4%¹¹. Sólo en Cataluña, entre 1962 y 1999 han desaparecido el 60% de las explotaciones agrarias existentes¹².

En el contexto de crisis económica actual, la Cruz Roja hizo en el primer semestre del 2012 por primera vez un llamamiento para pedir colaboración para ayuda alimentaria en

España, ante la demanda de alimentos para personas en situación de vulnerabilidad. En el último año, tanto la Cruz Roja como Cáritas anunciaban que ha habido un incremento del 20% en relación con el año anterior de personas que necesitan ayuda alimentaria¹⁵.

La insostenibilidad del sistema alimentario ha promovido la articulación de movimientos campesinos, de cooperativas de consumo, asociaciones de desarrollo y de derechos humanos que trabajan a favor de la soberanía alimentaria en España. La lucha para prohibir los cultivos transgénicos, el apoyo a la agricultura ecológica no sólo en la producción sino también en el consumo, la apuesta por el consumo de proximidad, y la defensa del territorio ante nuevas inversiones especulativas como Eurovegas¹⁴ o la Reforma del Puerto Viejo de Barcelona¹⁵ entre otras, son algunas de las principales líneas de trabajo para mostrar que existe otro modelo alimentario más justo y que garantiza el derecho a la alimentación adecuada de la población española.

CONCLUSIÓN

Las recomendaciones del Comité han alertado sobre los impactos de las políticas de ajustes. Asimismo, se ha instado al Estado español a adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar estos derechos en un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos. Además, se ha recomendado al Estado que garantice en la adopción de medidas de austeridad el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto. No obstante, cabe señalar que no ha habido una mención expresa al derecho a una alimentación adecuada en dichas recomendaciones como tampoco en el informe alternativo, como ya se ha señalado.

Finalmente, retomando los datos de 2010, podemos afirmar que la situación en cuanto a la efectiva realización de los DESC se ha deteriorado aún más. Algunos datos que lo ilustran son el aumento del índice de desempleo del 19,1% (marzo 2010) al 22,8% (diciembre 2011)¹⁶, o también el número de personas que reciben ayuda alimentaria que alcanza más de 2 millones de personas (5%) en relación al 1,5 millón de personas de 2008¹⁷.

Las recomendaciones que se exponían entonces con los datos de 2010 en el artículo del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* sobre España, siguen siendo actuales y urgentes¹⁸. En cuanto al derecho a una alimentación adecuada, es importante reafirmar la necesidad de que el Estado español aborde la adopción de reformas estructurales que transformen el modelo agroalimentario español en base al respeto, protección y realización de los derechos humanos. Para ello, se sigue proponiendo la regulación del mercado y un modelo social y sostenible de agricultura a través de la producción agroecológica y el desarrollo de los mercados locales para promover el consumo de proximidad.

15 Hidalgo, Susana. Sin dinero para comer cada día. Publico. 16 de junio de 2011. www.publico.es/espana/582200/sin-dinero-para-comer-cada-dia; y, "Cruz Roja pide ayuda ... para España". *Prode*, 28 de junio 2012. www.prode.es/seccion/Noticias/pub/1949/v/-1.

14 www.aturemeurovegas.wordpress.com

15 www.defenseportvell.wordpress.com

16 Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm.

17 Ver nota 13.

18 Brot für die Welt, FIAN Internacional e ICCO, *Right to Food and Nutrition Watch: Land Grabbing and Nutrition, Challenges for Global Governance*. Heidelberg, Stuttgart y Utrecht, 2010. pp: 79-82.

DESIGUALDAD Y DEPENDENCIA: EL IMPACTO DEL TLCAN EN LAS ZONAS RURALES DE MÉXICO

Marcos Arana Cedeño¹

México se caracteriza por una gran diversidad cultural y geográfica, pero al mismo tiempo es uno de los países con los índices de desigualdad social más altos del mundo. En gran medida, estas desigualdades prevalecen, y en algunos casos se ven exacerbadas, por prolongadas y recurrentes crisis económicas.

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

El autor desea expresar su gratitud a Pablo de la Vega, Biraj Patnaik y Ana María Suárez por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva del autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

² Espinosa, Luz, y Herlinda Madrigal. "Debililitamiento de la agricultura de alimentos básicos y cambios en el patrón de consumo de alimentos en el medio rural mexicano" En Salinas, Argelia, Ed. *Crisis Alimentaria, TLCAN y Soberanía en el México actual*. México: Inst. Investigaciones Económicas, UNAM, 2008. 3-21.

³ "U.S.-Mexico at a Glance." U.S Department of State, 2011. http://mexico.usembassy.gov/eng/eataglance_trade.html.

⁴ Datos de 2010: "Balanza Comercial de México." Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, 2010. www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/externior/mensual/bcm/bcm.pdf; Datos de 1961: FAO Stat, 2010. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=568&lang=es#ancor>.

⁵ Morales, Roberto. "Se dispara importación mexicana de maíz blanco en el 2011." *El Economista*. 19 de enero de 2012. www.eleconomista.com.mx/industrias/2012/01/19/se-dispara-importacion-mexicana-maiz-blanco-2011.

⁶ Calva, José L. *TLCAN: hacia una Etapa Superior de Integración Económica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008. www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2904/16.pdf.

⁷ Íbid.

⁸ IFAD. "Rural Poverty in Mexico." *Rural Poverty Portal*. www.ruralpovertyportal.org/web/quest/country/home/tags/mexico; y Rosenzweig, Andrés. *El Debate sobre el Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Serie de Estudios y Perspectivas. México: UN Publicaciones, 2005. www.eclac.org/publicaciones/xml/5/21085/Serie%2030-vf.pdf.

⁹ IFAD, op. cit.

¹⁰ Íbid.

Durante varias décadas, las zonas rurales de México han sido vistas de manera invariable como áreas "estáticas" de pobreza generalizada. No obstante, esto no se corresponde con la realidad: a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los medios de vida de sus habitantes han cambiado drásticamente en los últimos veinte años.

Acordado entre los Estados Unidos de América, Canadá y México en 1994, el TLCAN instauró un programa de quince años para la eliminación gradual de los aranceles y la supresión de diversas tarifas y otros obstáculos, a fin de fomentar el libre comercio entre los tres países norteamericanos. Sin embargo, la balanza comercial agrícola de México se ha mantenido en índices negativos desde entonces, principalmente respecto a las transacciones comerciales con los Estados Unidos^{2,3}, mientras que la dependencia de la importación de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria de la población ha crecido progresivamente.

En 1961, México presentaba un alto nivel de autosuficiencia en la producción de los principales productos agrícolas: sólo el 0,5% del suministro nacional de maíz, el 0,1% del arroz y el 1,3% de los frijoles provenían de importaciones. Aunque una parte considerable de los mismos era generada en regiones altamente productivas, el resto provenía de cultivos de un gran número de productores en diversas regiones del país. En contraste, en 2010 los porcentajes de las importaciones se elevaban al 23,6% del suministro de maíz, el 82,6% del arroz y el 7,2% de los frijoles⁴. Entre 2011 y 2012, la producción de maíz cayó en un 9% debido a una extensa sequía, por lo que las importaciones de ese cereal aumentaron un 6% en comparación con el año anterior, alcanzando así un total de 15,4 millones de toneladas métricas de maíz importado⁵.

Durante los primeros catorce años de vigencia del TLCAN (1994-2008), el salario mínimo perdió un tercio de su poder adquisitivo⁶. Asimismo, se registró una caída drástica de los ingresos generados por la agricultura: los productores y productoras de maíz y frijoles perdieron, respectivamente, el 36,2% y el 21% de ingresos en comparación con las cifras registradas en el período entre 1991 y 1993⁷.

Actualmente, México ya no es un país rural. Sólo el 22% de sus 113 millones de habitantes viven en zonas rurales y menos de un tercio está vinculado a actividades agrícolas⁸. Sin embargo, es aquí donde la pobreza golpea con mayor virulencia: más del 60% de la población rural vive en la pobreza⁹. La gran mayoría de la población indígena vive fuera de las ciudades, por debajo del umbral de la pobreza. En Oaxaca, Chiapas y Guerrero, más de la mitad de la población se ve afectada por la pobreza extrema¹⁰.

LIBERALIZACIÓN, POBREZA Y MIGRACIÓN

Entre 1991 y 1995, a fin de preparar el sector agrícola para la liberalización del mercado requerida para la integración económica estipulada en el TLCAN, México adoptó varias enmiendas en la Constitución que modificaron notablemente las características de la posesión, el uso y la enajenación de la tierra. Estos cambios fomentaron el desarrollo de un nuevo modelo de producción agrícola basado en la producción industrial a gran escala. Estos sistemas de cultivo no sólo han logrado concentrar cantidades considerables de tierra, agua

y recursos económicos, sino que también se han beneficiado de manera desproporcionada de los programas agrícolas gubernamentales.

En México, la vasta mayoría de los agricultores y agricultoras —el 80%— poseen menos de cinco hectáreas de tierra. Sin embargo, la nueva política agrícola del gobierno se ha centrado en fortalecer las capacidades productivas y de exportación de los sistemas agrícolas de mediana y gran escala, proporcionándoles un apoyo directo y beneficios fiscales considerablemente mayores que aquellos brindados a los productores y productoras a pequeña escala¹¹. Los sistemas de cultivo de mediana y gran escala se caracterizan por el alto nivel de participación de empresas transnacionales, en calidad de propietarias, como parte de las cadenas de producción, o bien mediante la venta de insumos agrícolas (pesticidas, fertilizantes, semillas) y la maquinaria absorbida por estos sistemas.

Desde 1994, la contribución de la agricultura al PIB se redujo considerablemente en México, así como su participación en las exportaciones totales del país¹². Las importaciones de granos básicos sin aranceles crecieron más rápido de lo previsto en el Tratado, superando todas las previsiones desde 1995. De esta manera, el aumento de las importaciones de granos de bajo costo de Estados Unidos, altamente subsidiados, condujo a una marcada disminución del valor de la producción agrícola local. A su vez, esto afectó drásticamente a los productores y productoras de cereales locales, causando importantes pérdidas que desalentaron la producción y provocaron un aumento de la pobreza, especialmente entre los productores y productoras a pequeña escala. Esta situación se vio agravada por el incremento simultáneo del precio de los insumos para la producción agrícola, la disminución de la inversión pública en la agricultura, la cancelación de los préstamos preferenciales para el campesinado, y el desmantelamiento de CONASUPO, una agencia gubernamental que proporcionaba servicios para la recolección, almacenamiento y comercialización de granos¹³.

Las crecientes asimetrías entre el grupo mayoritario de los productores y productoras a pequeña escala que utilizan técnicas de producción tradicionales destinadas al autoconsumo o a los mercados locales, y el pequeño segmento compuesto por los agro-exportadores y la agroindustria, han contribuido a profundizar la desigualdad social y económica en las zonas rurales de México. Este desequilibrio de poder ha sido cimentado por numerosos programas gubernamentales. En este sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación afirma en su informe sobre México que “[...] algunos programas de apoyo a la producción agrícola benefician desproporcionadamente a los productores más ricos de la zona más rica del país, aumentando de ese modo la desigualdad en las zonas rurales [...]” y que “el gasto agrícola es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en el desarrollo rural”¹⁴. El Relator Especial también señala que menos del 8% de los recursos utilizados en la agricultura se dirigen a los productores y productoras más vulnerables.

Esta situación también ha provocado un considerable nivel de migración interna. Año tras año, los campos mexicanos presencian el éxodo de cientos de miles de jóvenes que no ven oportunidades de desarrollo en sus lugares de origen. Muchas regiones del país que eran productivas hace treinta años, son ahora improductivas o están deshabitadas. La mayoría de las personas que permanecen son mujeres, niños, niñas y personas mayores. En numerosas comunidades rurales, la mayor parte de los ingresos provienen de remesas o transferencias de efectivo de los programas sociales implementados por el gobierno de hecho, el 10% de los hogares reciben remesas que representan un promedio del 15% de sus ingresos totales¹⁵.

Según fuentes gubernamentales, más de 405.712 familias campesinas de las regiones más pobres del sur y sureste del país emigran por temporadas para trabajar en los campos de cultivo en el norte y el centro de México¹⁶. De esta manera, este fenómeno proporciona un suministro inagotable de mano de obra barata para los sistemas agrícolas industriales. Además de contribuir a la erosión de las comunidades rurales tradicionales, tal fenómeno fomenta un alto nivel de trabajo infantil: en promedio, el 24,3% de esta mano de obra migrante son niños y niñas¹⁷. La proporción de trabajo infantil varía según el tipo de cultivo, en algunos casos superando incluso el 50%.

Debido a este proceso de pérdida de la ruralidad, muchos rasgos culturales de gran valor simbólico o vinculados funcionalmente a las actividades agrícolas se han visto minados. Por otra parte, varios de aquellos rasgos culturales relacionados con la agricultura que

11 “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Misión a México”, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 17 de enero de 2012. http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120506_mexico_es.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.

12 De Ita Rubio, Ana. Los Impactos Socioeconómicos y Ambientales de la Liberación Comercial de los Granos Básicos en el Contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa. México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2005. www.uv.cec.org/Storage/49/4114_Delta_es.pdf.

13 Acosta Reveles, Irma L. “Ingreso rural y ocupación agrícola en México en el marco del TLCAN”. *Revista Trabajadores* 67 (2008): 41-45.

14 De Schutter, op. cit.; y cita de: “Agricultural and Rural Development Public Expenditures Review”. World Bank, 2009. x.

15 Mestries, Francis. “Globalización, Crisis Agrícola y Migración Internacional”. *La Jornada del Campo*. 12 de febrero de 2008. www.jornada.unam.mx/2008/02/12/exodo.html.

16 SEDESOL. Tendencias recientes de la migración interna de los jornaleros agrícolas. México: SEDESOL, 2006.

17 Rojas Rangel, Teresa. “Crisis and Rural Migration Cost in Mexico”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 8 (2009): 40-81.

aún perduran están incorporados en los pueblos indígenas y sus prácticas cotidianas, constituyendo variadas formas de resistencia. Algunas de ellas se han combinado con otras más amplias, tales como el levantamiento zapatista de 1994 en las regiones autónomas establecidas en Chiapas y otras partes de México, así como los movimientos “El Campo no Aguanta Más” y “Sin Maíz no Hay País”, que denuncian los efectos del TLCAN y reclaman su renegociación^{18,19}.

CONSIDERACIONES FINALES

La liberalización del comercio originada por el TLCAN tuvo un impacto negativo en los productores y productoras más vulnerables, principalmente debido al efecto del dumping provocado por la importación masiva de productos subsidiados de los Estados Unidos. En este contexto, México ha perdido su autosuficiencia y soberanía alimentarias. Alrededor del 80% del arroz y el 30% del maíz consumido actualmente en el país son importados²⁰.

Por otra parte, debido a la amenaza adicional de otros fenómenos emergentes, México probablemente deberá aumentar aún más las importaciones de alimentos en los próximos años. Éstos han sido causados por la severa sequía que afecta actualmente a vastas regiones productivas del país, y por los efectos negativos de la violencia perpetrada por bandas criminales en la agricultura.

La situación se ve agravada aún más por otros problemas de diverso carácter, que incluyen la duplicación de programas, la falta de transparencia y rendición de cuentas, la entrega de recursos en ausencia de un registro completo de productores, el clientelismo político y la corrupción.

La asignación de recursos para apoyar a agricultores a pequeña escala, cuyo objetivo es fortalecer sus capacidades técnicas y promover formas de producción más sostenibles, es todavía insatisfactoria. Por tanto, es necesario aumentar considerablemente los recursos destinados a proporcionar apoyo a los agricultores más pobres del país que viven en las zonas más desfavorecidas. Esto se puede lograr mediante la reorientación de los recursos asignados a otros programas que no han demostrado contribuir a la reducción de la desigualdad en el campo.

México destina una gran cantidad de recursos financieros a programas de asistencia alimentaria que se dirigen ampliamente a las regiones rurales pobres. No obstante, casi todos los alimentos adquiridos por el gobierno en el marco de estos programas son importados o producidos por agricultores a gran escala de diferentes regiones del país. Así, la existencia de múltiples programas de asistencia alimentaria, que a menudo se superponen, causa dependencia y desalienta la producción local. En el marco del programa “Oportunidades”, el Gobierno invierte anualmente el equivalente a 60 millones de dólares en asistencia alimentaria²¹. En Chiapas, uno de los estados con el mayor número de agricultores que viven en la pobreza, los recursos destinados a la asistencia alimentaria son mayores que aquellos orientados a apoyar la producción de los agricultores a pequeña escala²². Esta tendencia podría ser revertida incluyendo el fortalecimiento de la capacidad productiva de este segmento en el diseño de los programas para combatir la desnutrición. A fin de conseguir tal objetivo, no sólo es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones y supervisar la transparencia en el uso de recursos, sino también establecer mecanismos de recurso.

En abril de 2011, tras una larga lucha librada durante casi dos décadas por organizaciones de campesinos, académicos y organizaciones no gubernamentales, el derecho a la alimentación fue incorporado a la Constitución de México. Durante los foros y las discusiones que condujeron finalmente a su adopción, se presentaron numerosos datos y testimonios sobre las causas y los efectos de la desigualdad causada por el TLCAN en el campo.

El Estado mexicano tiene ahora el deber de implementar, sin demora, medidas efectivas para reducir tales efectos, incluyendo la protección y el fomento de la producción agrícola a pequeña escala. Asimismo, estas medidas deben satisfacer otra exigencia planteada desde hace mucho tiempo: el establecimiento de salvaguardias comerciales para proteger la producción nacional de maíz y frijoles. La soberanía alimentaria de México dependerá ampliamente de estas medidas. La contribución de la sociedad civil organizada será extender

18 Cleaver, Harry M. “The Zapatista Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric”. *Journal of International Affairs* 51.2 (1998): 621-640.

19 Turner, Bethany. “Corn Coalitions: Struggles for Food Sovereignty in Mexico”. *Politics and Culture*. 27 de octubre de 2010. www.politicsandculture.org/2010/10/27/corn-coalitions-struggles-for-food-sovereignty-in-mexico/.

20 Ávila Abelardo C., Jesús J. Flores, y Gabriela Rangel. *La Política Alimentaria en México*. México: CEDRSSA, 2011. 76.

21 “Suplementos alimenticios, auditoría financiera y de cumplimiento”. Auditoría Superior de la Federación. México 2010. www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo/Social/2010_0926_a.pdf.

22 “Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2012”. Gobierno de Chiapas. México, 30 de diciembre de 2011. www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatul/Decretos/PDF_1decretos2012.pdf.

y fortalecer los mecanismos de monitoreo y verificación del cumplimiento de las nuevas disposiciones constitucionales.

AGRONEGOCIO FUERTE Y ESTADO DÉBIL: LA ECUACIÓN GENERADORA DE HAMBRE EN PARAGUAY

Milena Pereira Fukuoka¹

El modelo económico agroexportador, predominante históricamente en el Paraguay, ha experimentado en las dos últimas décadas un marcado fortalecimiento. Este se halla vinculado tanto al aumento de la demanda internacional de productos pecuarios y de granos para la alimentación de diverso tipo de ganado, como al acentuado repliegue del Estado desde comienzos de la década de 1990, en sus funciones de control de los monopolios, regulación del mercado, coordinación de las políticas agropecuarias y promoción de la agricultura campesina.

En 2008, el Paraguay se posicionaba como sexto productor y cuarto exportador mundial de soja²; mientras que en 2010 fue el séptimo exportador mundial de carne bovina³.

Las principales empresas beneficiadas por la producción sojera son transnacionales extranjeras dedicadas a la importación y venta de insumos, acopio y exportación de granos, aceite y harina. Estas empresas acumulan un amplio margen de ganancias⁴, ya que la exportación de granos no se encuentra gravada y el impuesto a la renta empresarial es considerablemente bajo en comparación con los demás países de la región⁵.

La experiencia paraguaya muestra cómo el intenso aumento de la producción de materia prima alimentaria para exportación —en el contexto del sistema alimentario global consolidado con el neoliberalismo y el debilitamiento del Estado— genera un crecimiento económico excluyente. Así, los récords de producción y exportación de granos y carne han sido concomitantes con el aumento de la pobreza, el desplazamiento de la agricultura campesina e indígena, la reducción del empleo, la concentración aún mayor del ingreso y la tierra, el aumento de la degradación ambiental, y la intensificación de la emigración del campo a las ciudades y al exterior:

- Entre 1991 y 2008⁶, si bien la superficie agropecuaria nacional aumentó en alrededor de un 35%, la cantidad total de fincas rurales se redujo en un 5,7%. Las reducciones afectaron a todos los estratos pequeños y medianos, mientras los estratos que experimentaron aumentos fueron los de las grandes propiedades rurales. Las cifras indican que entre 1991 y 2008, la expansión de la frontera agrícola significó nuevas superficies para cultivo o uso ganadero de las grandes propiedades agropecuarias. La expansión más intensa, sobre todo de carácter ganadero, se produjo en la Región Occidental o Chaco, efectuándose sobre anteriores territorios indígenas o ecosistemas de frágil equilibrio. En la Región Oriental, el aumento de la superficie de las grandes fincas se habría producido a través de nuevas superficies y generando el desplazamiento de familias campesinas e indígenas de sus fincas y territorios.
- El índice Gini de concentración de la tierra fue calculado por la FAO en 0,93 para Paraguay, siendo el más alto en el mundo. Esta cifra correspondía a datos del Censo Agropecuario de 1991. Es posible estimar que la misma ha ascendido a 0,94 conforme los datos del Censo Agropecuario 2008⁷, empeorando aún más la desigualdad.
- A ello debe agregarse la problemática generada por la adjudicación ilegal de tierras a personas no beneficiarias del Estatuto Agrario, efectuadas durante la dictadura stronista (1954-1989) y en gobiernos posteriores. Según datos oficiales, entre los años 1954 y 2003 se adjudicaron 7.851.295 ha de tierra (un 19,3% del territorio nacional) a políticos y empresarios afines al gobierno⁸. Mientras, el país ha seguido careciendo hasta la actualidad de un catastro unificado de la propiedad rural, mostrando la debilidad estatal en materia de garantías jurídicas mínimas.

1 Milena Pereira Fukuoka es abogada y magíster en derechos humanos. Integrante del Equipo de Investigación sobre Soberanía Alimentaria y Derecho a la Alimentación de Base Is. También es miembro del Grupo Semilla FIAN Paraguay. La autora quisiera agradecer a Fernanda Siles y Ana María Suárez Franco su valiosa ayuda en la revisión del artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autora.

Este artículo fue elaborado antes del juicio político sin debido proceso en julio del año presente que llevó a la destitución del presidente Fernando Lugo.

2 “Commodities by Country”. FAOSTAT. 2009. <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>, and <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx>.

3 “Paraguay cierra 2010 como séptimo exportador de carne.” Última Hora. 24 Dec. 2010. www.ultimahora.com/notas/389434-Paraguay-cierra-2010-como-septimo-exportador-de-cane.

4 Palau, T. et al. *Los impactos socioambientales de la soja en Paraguay*. Asunción: Base Is-Repórter Brasil, 2010. p. 7.

5 Ello es congruente con la débil presión tributaria nacional, de sólo el 15% del PIB, mientras que en América Latina es del 19% del PIB en promedio. “Trade Policy Review.” Trade Policy Review Body, WTO. 23 Mar. 2011. http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28+%40meta%5FTitle+Paraguay%29+and+%28+%28+%40meta%5FSymbol+WT%FCFTR%FCG%FC%2A+%29%29&language=3.

6 Conforme datos de los Censos Agropecuarios 1991 y 2008. Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Censo Agropecuario Nacional 2008*. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, volumen I.

7 Méndez Rheineck, Jorge, et al., Sector Rural Paraguay: una Visión General para un Diálogo Informado, Asunción: UNDP, 2010. 58. www.undp.org.py/odh/fotos/publicaciones/id8_pub1.pdf.

8 Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay. *Informe Final. Tierras Malhabidas*. Asunción: CVJ, 2008. Tomo IV. p. 26.

- Respecto a la pobreza, el porcentaje de la población pobre y en pobreza extrema ha aumentado en forma sostenida desde el año 1995, alcanzando un pico en las cifras de pobreza total en 2002. En la actualidad, el 48,9% de la población rural se encuentra en situación de pobreza, siendo más profunda y severa que en el ámbito urbano⁹.
- A su vez, se estima que en los últimos años la migración rural-urbana anual es de aproximadamente 90.000 personas¹⁰. También ha aumentado la emigración internacional, con incrementos porcentuales en los últimos diez años que superarían las tasas de crecimiento poblacional anual del 2,3%¹¹.

El deterioro de la agricultura familiar campesina e indígena ha significado la disminución de la producción diversificada de rubros alimenticios para el consumo local. Productos que han formado parte de la base alimentaria nacional, como el poroto y el maní, han visto reducida su producción en más del 20% y 30% respectivamente en los últimos veinte años, pese al crecimiento poblacional. Al mismo tiempo, datos oficiales dan cuenta del aumento del volumen de importación de alimentos, en especial de productos fruti-hortícolas. Estos hechos conllevan una reducción de la seguridad alimentaria para la población, ubicando a la sociedad en una situación de mayor vulnerabilidad ante posibles contextos de crisis.

Otro aspecto central vinculado a la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad económica es el relativo a la producción y comercialización de carne. El país pasó de exportar productos pecuarios por valor de \$42,9 millones en 1995, a \$418 millones en 2006. Al mismo tiempo, el consumo per cápita de carne en el país —cifra que implica un cálculo promedio que no muestra las diferencias de consumo entre estratos sociales— pasó de 77 kg de carne anual en 1995 a 32 kg en 2005, el mayor índice de reducción en América Latina¹². Una explicación a esta disminución puede encontrarse en las cifras oficiales de comercialización de carne. En 2010, se faenaron más de 1.750.000 reses bovinas de las cuales solamente se destinó el 15,1% del total para consumo interno¹³. A diferencia de los productos agrícolas, cuya producción diversificada para consumo local se ha visto reducida, la producción de carne bovina ha aumentado sustancialmente. Sin embargo, debido a los volúmenes de exportación, la oferta interna tiende a fijarse en precios excesivamente altos, limitando la posibilidad de acceder al consumo de carne deseado, con sus consecuentes impactos nutricionales, especialmente en hogares en situación de pobreza o pobreza extrema.

Con relación a la inocuidad de los alimentos que consume la población, las afectaciones que generaría el patrón productivo predominante estarían vinculadas principalmente a la cantidad de sustancias agroquímicas empleadas en los monocultivos. Estos efectos negativos en la calidad de los alimentos se incrementan por la incapacidad estatal de adoptar medidas adecuadas para el control de la importación y uso de dichas sustancias, y para la protección de la población y del ambiente frente a sus efectos.

Con relación a los grupos más afectados en su derecho a la alimentación, la Encuesta de Hogares Indígenas realizada en 2008 indica que el 41,7% de los niños y niñas indígenas menores de 5 años de edad sufre desnutrición crónica¹⁴, triplicando el promedio nacional. Igualmente, la falta de acceso al agua, así como los eventos climáticos adversos, constituyen problemáticas graves para las comunidades indígenas que viven en la Región Occidental o Chaco.

EMERGENCIA ALIMENTARIA

A causa de los daños generados por la prolongada sequía, en enero de 2012, por un período de noventa días, el Poder Ejecutivo decretó situación de emergencia alimentaria en la producción de alimentos de la agricultura familiar campesina e indígena a nivel nacional, designándose al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para la coordinación de acciones¹⁵.

En el mes de febrero, el Ministerio informaba que la sequía había ocasionado pérdidas de entre el 30% y el 70% en la producción de alimentos en las fincas de la agricultura familiar. El impacto de la última sequía en la agricultura campesina e indígena ha evidenciado la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los pequeños productores y

9 "Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso." Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos Paraguay. 2011.

---. "Encuesta Permanente de Hogares." 2010.

10 Unas 18.000 familias, de algo más de 241.000 familias que viven en lotes de menos de 20 has. en el país. Véase: Palau, T. et al, op. cit. p. 11.

11 Halpern, Gerardo. *Etnicidad, inmigración y política*. Buenos Aires: Prometeo, 2009. pp. 87-88.

12 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009*. Roma, 2009. Anexo estadístico. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/sofa-2009/es/>.

13 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal SENACSA. *Anuario 2010 Estadística Pecuaria*. S.l., Senacsa. Asunción: Omega Edit, 2010.

14 Sanabria, Marta. "Desnutrição: Ainda un desafio". Ponencia presentada en el Fórum Internacional de Alimentação e Nutrição Escolar. São Paulo, 2011.

15 Decreto N° 8282 del 17 de enero de 2012.

productoras de alimentos en el país, así como la falta de reservas adecuadas alimentarias y de semillas.

PERSPECTIVAS

Salvo algunos programas impulsados desde el Viceministerio de Agricultura del MAG y la Secretaría de Acción Social, las medidas económicas y productivas adoptadas desde 2008 no responderían aún a los objetivos de redistribución de ingresos, generación de empleo y consideración de las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria. Por el contrario, desde las principales agencias estatales competentes se promueven acciones que tenderían a profundizar aún más el modelo agroganadero exportador; entre estas tenemos: las metas al 2014 publicadas por la Mesa Sectorial de Carne y Cuero, impulsada desde la Red de Inversiones y Exportaciones del Ministerio de Industria y Comercio; la autorización unilateral por parte del MAG de los ensayos con maíz transgénico, obviando las competencias de la Secretaría del Ambiente; las inversiones públicas en el sector de agrocombustibles; los recursos estatales para la producción dirigidos a sectores económicos de alta concentración de renta; y, la persistencia de privilegios tributarios para el sector de la agroexportación. A su vez, no se visualizan mayores avances en el proceso de reforma agraria.

Por su parte, es generalizada la falta de cumplimiento del Poder Judicial de sus funciones de control de la legalidad de las políticas públicas y de protección de los derechos de las personas frente a amenazas o violaciones de los mismos, en especial, de las que se encuentran en situaciones de mayor exclusión socioeconómica y cultural. Tampoco la actuación del Congreso Nacional ha favorecido avances en el reconocimiento, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada. El país carece de mecanismos efectivos de monitoreo desde la perspectiva de derechos humanos, en particular respecto del cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC. Así también, el cumplimiento de los principios de participación y transparencia en las políticas públicas es aún muy débil.

En cuanto a estrategias promovidas por el Poder Ejecutivo, la adopción del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (PLANAL) en 2009 ha constituido un avance. Asimismo, será de vital importancia la presentación por el Ejecutivo al Congreso Nacional del Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación, construido con la participación de organizaciones campesinas e indígenas entre febrero y abril de 2012, el cual establece las principales estrategias para garantizar el derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional, crea el sistema inter-institucional para la aplicación de las mismas y reglamenta los mecanismos de exigibilidad de este derecho. Si bien el Poder Legislativo cuenta desde el año 2011 con un Frente Parlamentario contra el Hambre, es posible estimar que se requerirá de un intenso seguimiento ciudadano para lograr la sanción de dicha normativa.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN BANGLADESH: ANÁLISIS Y DESAFÍOS PARA LAS CAMPAÑAS

Zakir Hossain¹

Bangladesh es uno de los países más densamente poblados del mundo: 150 millones de personas² viven en una superficie total de 147.570 km², lo que representa una densidad de más de mil personas por km². Debido a la falta de tierras, sus habitantes a menudo se ven obligados a asentarse en zonas propensas a los desastres, como por ejemplo en los denominados chars, islas fluviales y bancos de arena desconectados de la parte continental que carecen completamente o en gran medida de infraestructura pública. La mayor parte de la geografía del país consiste de tierras bajas situadas en las llanuras aluviales de los ríos Ganges y Brahmaputra, las cuales son frecuentemente afectadas por inundaciones severas. Éstas causan en algunas partes la erosión del suelo, mientras que en otras la sedimentación provoca nuevas inundaciones, causando conflictos por la tierra. Además, los frecuentes ciclones tropicales constituyen una amenaza para las personas y las cosechas.

El cambio climático aumenta el impacto de estas amenazas, empujando a las personas a emigrar a las ciudades. Vastas zonas costeras en el sur de Bangladesh están en riesgo por el previsto aumento del nivel del mar, mientras que las personas pobres que viven en el norte sufren recurrentemente los efectos de la estación pobre entre las cosechas, denominada monga. En numerosas partes del país, la población se ve también perjudicada por la contaminación del agua potable por arsénico. Además, los pueblos indígenas sufren discriminación y desplazamientos, sobre todo en la zona de las colinas de Chittagong. La exclusión social de los dalits (personas consideradas “intocables”) prevalece en todo el país y la discriminación contra las mujeres también está muy extendida, siendo las prácticas tradicionales relativas a la dote y los matrimonios arreglados a temprana edad algunas de sus causas principales.

A pesar de que el crecimiento del PIB ha sido del 7% durante los últimos años y que existe una tendencia a la baja de la pobreza³, más de 63 millones de personas son actualmente pobres en Bangladesh⁴. Esto se explica porque el crecimiento económico no ha sido acompañado por una distribución equitativa de los ingresos. De hecho, la desigualdad ha aumentado con el paso del tiempo, poniendo también en peligro las perspectivas de crecimiento económico y estabilidad.

En ese sentido, el 40% de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y el 25% sufre pobreza extrema,⁵ viviendo con bajos niveles de ingresos, consumo y propiedad de tierras, y careciendo de acceso a servicios básicos como educación, salud, agua potable y saneamiento.

El paradigma dominante de desarrollo, que se caracteriza por una verdadera obsesión con el crecimiento económico y al cual se han adherido exitosamente los sucesivos regímenes políticos en Bangladesh, no sólo ha creado la desigualdad de ingresos, sino también una brecha entre el Este y Oeste en términos de disparidad regional. Varios focos de pobreza del país continúan estando al margen de las “bendiciones” del proceso de crecimiento económico⁶. En estas circunstancias, es esencial alzar la voz colectivamente a fin de abogar por la formulación de las políticas y reformas administrativas necesarias para garantizar los derechos y la dignidad de las personas.

MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

La alimentación es un derecho humano reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), ratificado por Bangladesh en 1998. Aunque el Artículo 15 (a) de la Constitución de la República Popular de Bangladesh menciona la “atención de las necesidades básicas de

1 Zakir Hossain es Secretario Miembro del Comité de Dirección de la Campaña por el Derecho a la Alimentación y la Seguridad Social en Bangladesh. Es también Director Ejecutivo de Nagorik Uddyog (Iniciativa Ciudadana), una organización de derechos humanos y desarrollo que opera actualmente como el secretariado de la Campaña.

El autor desea expresar su gratitud a Bernhard Walter y Martin Remppis por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de su autor. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

2 The World Bank Data, 2012. <http://data.worldbank.org/country/bangladesh>.

3 “World Economic Outlook-2011”. IMF, 2011. www.econstats.com/weo/V006.htm.

4 Lin, Jiadai, Chris Lentz, y Daniella Zalcmán. “Population Growth and Decline: a Comparative Study of Bangladesh and Kenya”. Dan.Lella. www.dan.iella.net/cs/index.html.

5 Haque, Muhammad Sayeedul, y Masahiro Yamao. “Can Microcredit Alleviate Rural Poverty? A Case Study of Bangladesh”. World Academy of Science, Engineering and Technology 46 (2008). www.waset.org/journals/waset/v46/v46-113.pdf.

6 Iqbal, Ashiq, Towfiqul Khan, y Tazeen Tahsina. *Macroeconomic Implications of Social Safety Nets in the Context of Bangladesh*. Dhaka: Centre for Policy Dialogue, 2008.

la vida, incluyendo la alimentación”, no es considerado legalmente como un derecho constitucional, sino como uno de los “principios fundamentales de la política del Estado”⁷.

Sin embargo, varios artículos de la Constitución consagran derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas que pueden ser relacionados con el derecho a la alimentación, tales como el derecho al trabajo (art. 20); la igualdad y la igual protección de la ley (art. 27); la no discriminación por motivos de raza, religión, sexo, casta y lugar de nacimiento (art. 28); el trato de acuerdo con la ley (art. 31); el derecho a la vida (art. 32); y la libertad de expresión (art. 39).

LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En términos generales, existen dos tipos de programas de protección social en Bangladesh: programas basados en la provisión de alimentos y programas de transferencia de efectivo, siendo los primeros comparativamente más extensos. En total, el Gobierno opera 67 programas de seguridad social dirigidos a grupos de destinatarios específicos:

Actualmente hay 33 programas de subvenciones, de los cuales 21 son programas de asistencia basados en transferencias de efectivo (a corto y largo plazo) destinados principalmente a ayudar financieramente a los grupos más vulnerables, mientras que los otros 12 programas consisten de subvenciones de carácter temporal basadas en transferencias en especie. Por otro lado, los 34 programas restantes se pueden clasificar de la siguiente manera: 23 planes de empoderamiento social, cuatro programas orientados al establecimiento de una red de microcrédito, y siete más de capacitación y creación de empleo.

Aunque hay una necesidad urgente de protección social en todo el país, ninguno de estos programas tiene cobertura nacional. Otro problema son los altos niveles de superposición y duplicación en términos de administración y departamentos y ministerios de supervisión, así como de destinatarios. Por otra parte, es muy común la inclusión de personas que no cumplen los requisitos y la exclusión de otras que sí tienen derecho a beneficiarse de los programas. También se han denunciado ampliamente casos de desviación de recursos, los cuales son más frecuentes en el marco de programas de transferencias en especie.

La implementación de las siguientes medidas debe ser considerada a fin de mejorar los programas de protección social en Bangladesh:

- Se debe adoptar una política nacional en materia de seguridad social que debe ser utilizada como guía para la asignación de recursos.
- El Gobierno debe cumplir su promesa de destinar al menos el 3% del PIB a planes básicos de seguridad social⁸.
- Las prestaciones para los programas orientados a personas ancianas, viudas, mujeres en dificultades, y personas en situación de discapacidad financieramente insolventes, deben ser integradas y su cobertura debe cubrir todo el ámbito nacional.
- Se debe desarrollar un programa independiente a fin de identificar zonas y grupos de difícil acceso, y lograr la cobertura nacional completa de los programas de protección social.
- Todos los programas regulares de largo plazo deben ser puestos bajo la dirección de un organismo o ministerio a fin de garantizar una mayor coherencia y transparencia en su implementación.
- El proceso de identificación de beneficiarios debe realizarse aplicando métodos de evaluación participativos que involucren tanto a organizaciones gubernamentales como no gubernamentales e iniciativas de base comunitaria.

LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Actualmente, aunque Bangladesh ha logrado ser casi autosuficiente en la producción de alimentos, alrededor de 63 millones de sus habitantes aún no disponen de suficientes alimentos para subsistir de manera adecuada⁹. Esta situación probablemente se verá agravada por los efectos del cambio climático, que según se prevé provocarán una reducción en la producción alimentaria¹⁰. Por otra parte, alrededor del 60% de los agricultores y agricultoras no tienen

7 Artículo 15. Constitución de la República Popular de Bangladesh (disponible en inglés): www1.umn.edu/humanrts/research/bangladesh-constitution.pdf.

8 Planning Commission. *Sixth Five Year Plan FY2011-2015: Accelerating Growth and Reducing Poverty*. Dhaka: Ministry of Planning of the Government of the People's Republic of Bangladesh, 2011. 167. www.plancomm.gov.bd/Six-Five-Year-Plan-2012/SFYP_Final%20Part_1.pdf.

9 Ahmed, Israq. "Aid Volatility and the Pattern of Education Spending in Bangladesh." *Bangladesh Development Studies* 34. 2 (2011).

10 "The Probable Impacts of Climate Change on Poverty and Economic Growth and the Options of Coping with Adverse Effect of Climate Change in Bangladesh". *General Economics Division, Planning Commission, Government of the People's Republic of Bangladesh, and UNDP Bangladesh*. Mayo de 2009.

tierras, el derecho de las mujeres a ese recurso es limitado, y el tamaño de las explotaciones es a menudo demasiado reducido para poder mantener una familia. Cada año se pierde el 1% de las tierras cultivables debido a los efectos del cambio climático y el proceso de urbanización¹¹. Sólo el 37% de la superficie total del país es cultivable, del cual el 30% es regularmente azotado por desastres naturales. Mantener la producción actual de alimentos es por lo tanto un enorme desafío¹². En este contexto, es imperativo tomar los siguientes pasos:

- Promulgar y asegurar el cumplimiento de leyes que garanticen el derecho a la propiedad de la tierra a todas las mujeres.
- Implementar adecuadamente la legislación existente sobre la distribución de la tierra.
- Garantizar que las empresas rindan cuentas por abusos de los derechos a la alimentación, al agua, a la tierra y a las semillas.
- Ampliar de manera significativa los programas de generación de empleo.
- Proporcionar apoyo estatal a los agricultores y agriculturas a pequeña escala, centrándose en la provisión de herramientas fundamentales y semillas, la expansión de los sistemas de irrigación, la fijación de un límite a la propiedad de la tierra, y la promoción de la producción sostenible desde el punto de vista ecológico.

LA CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La Campaña por el Derecho a la Alimentación y la Seguridad Social de Bangladesh es una red de organizaciones e individuos comprometidos a trabajar para garantizar los derechos fundamentales de las personas. Se lanzó oficialmente el 16 de octubre 2011, el Día Mundial de la Alimentación, con un acto público para reclamar el monitoreo efectivo del mercado por parte del Estado para mantener la estabilidad de los precios de los alimentos, y el reconocimiento del derecho a la alimentación como un derecho constitucional. Los miembros de la campaña han decidido centrar su labor en las siguientes cuestiones:

- Garantizar la debida implementación, distribución y supervisión de los programas de protección social en Bangladesh.
- Promover el establecimiento de medidas jurídicas y políticas (Ley de Seguridad Social, derechos constitucionales, garantía de cien días de trabajo, etc.)
- Desarrollar litigio de interés público (PIL) en materia del derecho a los medios de subsistencia y el derecho a la alimentación.
- Controlar y monitorear el mercado de los cereales alimentarios (a fin de evitar monopolios).
- Monitorear las medidas de la reforma agraria relativas a la distribución de tierras del Gobierno a personas sin tierra.
- Promover la reducción del riesgo de desastres y monitorear las operaciones de socorro de emergencia y rehabilitación tras el acontecimiento de desastres.

La Campaña por el Derecho a la Alimentación y la Seguridad Social ya ha ganado visibilidad a nivel nacional en Bangladesh mediante la realización de una amplia serie de actividades, las cuales incluyen la organización de manifestaciones públicas, cursos, talleres y seminarios, el monitoreo de programas de protección social, y la preparación de documentación para la presentación de casos judiciales.

11 "Day observing paper, Rural Women Day & World Food Day". *Action Aid*. 16 de octubre de 2010. www.hunger-free-planet.org/what-we-do/world-food-day-2010/rural-womens-day-world-food-day-2010-country-by-country#bangladesh.

12 Khan, Asadullah. "Food security for Bangladesh". *The Daily Star*. 29 de octubre de 2011. www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=208325.

EL MARCO JURÍDICO RELATIVO AL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN FILIPINAS

Aurea Micalat-Teves y Maria Socorro I. Diokno¹

En el año 2008, Filipinas era el quinto país del mundo con el mayor número de personas afectadas por hambre, de las cuales la mitad eran mujeres, niños y niñas². Más del 70% de los 95 millones de habitantes de Filipinas viven con menos de 1,25 dólares al día³. Un gran número de filipinos y filipinas no pueden cubrir sus necesidades alimentarias básicas porque el salario mínimo diario no ha aumentado al mismo ritmo que los precios de los alimentos.

Una encuesta realizada en marzo de 2012 revela que el 23,8% de las familias filipinas sostiene haber padecido hambre de manera puntual o prolongada al menos una vez durante los tres meses anteriores⁴, una cifra aún mayor que el récord del 23,7% registrado en plena crisis de los precios de los alimentos en diciembre de 2008. Según evaluaciones más recientes, actualmente unas 4,8 millones de familias padecen hambre en Filipinas. Los datos de la encuesta para el primer trimestre indican asimismo que el 55% se considera pobre, mientras que el 37,3% declara carecer de alimentos.

El número de filipinos y filipinas que viven en la pobreza ha aumentado en un 4,4% entre 2006 y 2009, al pasar de 22,2 millones a 23,1 millones⁵. La desaceleración del crecimiento económico, tanto en Filipinas como a nivel mundial, y el débil mercado laboral interno son factores que pueden llevar a aún más personas a la pobreza.

En consecuencia, Filipinas muy probablemente no logrará cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para el 2015 el porcentaje de hogares pobres que carecen de alimentos suficientes, y el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con peso insuficiente⁶.

Además de haber ratificado los principales tratados internacionales relativos al derecho a una alimentación adecuada (DAA)⁷, el Gobierno de Filipinas ha adoptado una amplia gama de leyes orientadas a garantizar la disponibilidad, accesibilidad y seguridad de los alimentos para su población. No obstante, actualmente no logra garantizar la realización del DAA. Esto se debe principalmente a que ciertas disposiciones de dichas leyes carecen de coherencia y complementariedad, y en ocasiones están incluso en conflicto las unas con las otras, por lo cual los esfuerzos del Gobierno para hacer frente al problema de la alimentación son sumamente inestables y los resultados insatisfactorios.

En 2008 se llevó a cabo un análisis del marco jurídico relativo al derecho a la alimentación en Filipinas⁸, el cual abarcó los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, la Constitución de 1987, y leyes que afectan al DAA. Cabe destacar que la Constitución de Filipinas no reconoce explícitamente el DAA ni tampoco existen leyes específicas sobre el mismo. Sin embargo, el reconocimiento de este derecho se puede inferir de varias disposiciones así como también de los propósitos constitucionales dirigidos a la mejora de la calidad de vida de todas las personas, la justicia social, la reforma agraria y los derechos de subsistencia. El análisis de las diversas políticas relativas a la alimentación se centró principalmente en tres criterios: disponibilidad, accesibilidad y seguridad.

Las leyes sobre la *disponibilidad de alimentos* hacen referencia a la reforma agraria, la política agrícola, y medidas comerciales como factores determinantes del acceso de las personas a la tierra, la productividad agrícola y el suministro de alimentos. El análisis concluye que Filipinas, como resultado de su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés) de 1994 y la inclusión de productos agrícolas en el mismo, adoptó varias leyes estableciendo medidas de defensa comercial orientadas a mitigar prácticas comerciales desleales, o reacciones adversas a aumentos repentinos de las importaciones causados por la apertura de las fronteras.

¹ Aurea G. Micalat-Teves es Vicepresidenta de FIAN Internacional y Presidenta de FIAN Filipinas. Asimismo, es la fundadora y Directora Ejecutiva del Project Development Institute en Filipinas, una organización que se dedica a las áreas de la reforma de la gestión de activos y el desarrollo rural para comunidades campesinas e indígenas. Micalat-Teves es experta en desarrollo rural y ha escrito numerosas obras sobre el enfoque basado en los derechos en materia de gobernanza, en especial de reformas de activos.

Maria Socorro I. Diokno es Directora del Free Legal Assistance Group en Filipinas. Experta en derechos humanos reconocida a nivel internacional, cuenta con una variada experiencia en el ámbito de los derechos humanos, sobre el cual ha escrito extensamente.

Las autoras desean expresar su gratitud a Bernhard Walter, Martin Remppis, Christine Campeau y Biraj Patnaik por su valiosa ayuda en la revisión del presente artículo. La responsabilidad sobre el contenido del artículo es exclusiva de sus autoras. El presente artículo fue redactado originalmente en inglés.

² Digal, Santosh. "Hunger Growing as 40 per cent of Filipinos Lack of Food". *Asia News*. 11/06/2008. <http://www.asianews.it/news-en/Hunger-growing-as-40-per-cent-of-Filipinos-lack-of-food-13682.html>.

³ Papademetriou, Minas K., et al., eds. *Rice Production in the Asia-Pacific Region: Issues and Perspectives*. Bangkok: FAO, 2000. <http://www.fao.org/docrep/003/x6905e/x6905e04.htm>.

⁴ "First Quarter 2012 Self-Rated Hunger Incidence Survey". *Social Weather Stations*. 11/05/2012. <http://www.sws.org.ph/>.

⁵ Virola, Romulo, A., "One Family Per 100 was Lifted Out of Food Poverty in 2009". *National Statistics Coordination Board*. 08/02/2011. <http://www.nscb.gov.ph/poverty/2009/default.asp>.

- 6 Los resultados de la Séptima Encuesta Nacional de Nutrición (NNS por su sigla en inglés), llevada a cabo por el Instituto de Investigación de Alimentación y Nutrición (FNRI por su sigla en inglés) en 2008, indican que ha habido un considerable aumento en el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con un peso inferior al normal (un indicador directo del hambre): de 24,6% en 2003 a 26,2% en 2008. www.fnri.dost.gov.ph/images/stories/7thNNS/nns_result.pdf.
- 7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra; Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna.
- 8 De los Reyes, Virgilio, y Maria Socorro I. Diokno. *The Philippines' Right to Food: an Assessment of the Philippine Legal Framework Governing the Right to Food*. Rome: FAO, 2010. http://www.fao.org/righttofood/publi10/PHILIPPINES_assessment_vol2.pdf. Este documento está disponible en la página web del Observatorio: www.rfn-watch.org/en/home/watch-2012/additional-documents.
- 9 Ley de la República N° 8751 de Filipinas (Republic Act No. 8751 of the Philippines – Subsidies), Ley de la República N° 8752 de Filipinas (Republic Act No. 8752 of the Philippines – Anti-Dumping) y Ley de la República N° 8800 de Filipinas (Republic Act No. 8800 of the Philippines – Safeguard Measures).
- 10 La Ley de la República N° 8435 también es conocida como Ley de Modernización de la Agricultura y la Pesca o AFMA (por su sigla en inglés, Agriculture and Fisheries Modernization Act). Entró en vigor el 9 de febrero de 1998.
- 11 Ver Sección 4 de la Ley de la República N° 8178 de Filipinas (Republic Act No. 8178 of the Philippines).
- 12 Ver Sección 4 de la Ley de la República N° 8178 de Filipinas (Republic Act No. 8178 of the Philippines), en relación con la Sección 25(10) de la Ley de la República N° 7607 de Filipinas (Republic Act No. 7607 of the Philippines).
Para más información sobre el impacto del Acuerdo de Libre Comercio de ANSA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) en Filipinas, ver: http://www.seacouncil.org/season/images/stories/publications/afma_philippine.pdf (sólo disponible en inglés).
Para más información sobre el impacto de la Ley de Modernización de la Agricultura y la Pesca, ver: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpri08.27.pdf> (sólo disponible en inglés).
- 13 Ídem n. 8.
- 14 El Decreto Presidencial N° 27(1972) fue adoptado el 21 de octubre de 1972.

Notablemente, estas leyes⁹ fueron adoptadas después de la Ley de la República (LR) N° 8435, la cual establece medidas para modernizar el sector agrícola y pesquero del país con miras a aumentar su competitividad en el mercado¹⁰. La arancelización de las restricciones cuantitativas a los productos agrícolas dio lugar a la adopción de la LR N° 8178 (Ley de Arancelización Agrícola). El propósito de estas leyes era proteger a los productores locales de los “caprichos” de un comercio de productos agrícolas liberalizado. Sin embargo, uno de los efectos de la Ley de Arancelización Agrícola fue, por ejemplo, la derogación de otras leyes que establecían prohibiciones y restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, incluyendo cebollas, patatas, ajo, café, ganado, semillas y tabaco¹¹. En consecuencia, esta ley eliminó la protección previamente garantizada a los pequeños agricultores y agricultoras de la importación de productos agrícolas producidos en cantidades suficientes en el país¹².

El análisis también demuestra que no hay garantías suficientes para amortiguar los efectos negativos de la volatilidad de los precios de los alimentos, la cual afecta primeramente a los grupos más vulnerables¹³. Además, advierte de que el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada podría verse severamente afectado por la implementación de ciertas leyes, como por ejemplo la Ley de Biocombustibles, a no ser que la implementación de las mismas sea integrada en un plan agrícola integral y una política alimentaria nacional.

En cuanto al programa de reforma agraria en Filipinas, tras más de 36 años¹⁴, su componente de redistribución de tierras aún no ha sido completado. El acceso a la tierra continúa siendo algo inalcanzable para 1,4 millones de campesinos y campesinas –supuestos beneficiarios del programa– que cultivan o trabajan en 1,8 millones de hectáreas de tierras agrícolas privadas¹⁵.

Las leyes sobre *la accesibilidad de los alimentos* incorporan las dos dimensiones del acceso: físico y económico. Actualmente, las leyes sobre accesibilidad física en Filipinas se limitan a aspectos relativos a la movilidad, como por ejemplo la construcción de rampas para personas en situación de discapacidad, ignorando la necesidad de mejorar el acceso físico de las personas a la tierra para que puedan cultivar sus propios alimentos¹⁶.

Por otro lado, las leyes sobre la accesibilidad económica que existen actualmente en Filipinas no garantizan que los alimentos sean asequibles para todas las personas, por lo cual su impacto es limitado. Por ejemplo, las leyes sobre los precios sólo hacen referencia al requisito de incluir etiquetas; los precios únicamente son regulados o controlados durante catástrofes o situaciones de emergencia. Asimismo, las leyes sobre salarios e ingresos no son adecuadas e incluso tienen ciertos efectos negativos, como es el caso de la prohibición de aumentar salarios por un plazo de un año tras la aplicación del último aumento salarial. Las leyes crediticias meramente enumeran rígidos requisitos y directrices, sin garantizar en cambio que pequeños propietarios puedan acceder fácilmente a préstamos. En cualquier caso, la mayoría de las leyes en Filipinas no son implementadas adecuada o plenamente.

Cabe destacar, por otra parte, que existen leyes especiales para los grupos más vulnerables. Por ejemplo, Filipinas dispone de una ley que requiere que las guarderías ofrezcan un programa de alimentación, seguimiento nutricional y alimentación complementaria, considerando la privación de alimentos como una forma de abuso infantil. Otro ejemplo es la Ley sobre Ciudadanos de la Tercera Edad, la cual prevé descuentos para ancianos y ancianas, especialmente para productos alimentarios básicos. Sin embargo, el derecho a la alimentación de las personas en situación de discapacidad o con VIH, y los obstáculos específicos a los que se enfrentan, no están reconocidos jurídicamente ni reciben atención especial en Filipinas.

El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PPPP por su sigla en filipino)¹⁷ impulsado por el Gobierno ha sido ampliamente debatido. Éste garantiza apoyo financiero a familias con niños menores de 14 años que vivan en extrema pobreza, a condición de que sus miembros se sometan a chequeos médicos regulares y los niños vayan a la escuela. Ciertamente, el programa mejora el acceso económico de los niños a alimentos. No obstante, a pesar de su notable nivel de cobertura, ha sido criticado debido a la calidad y disponibilidad limitadas de los servicios condicionados, y a su enfoque en un único aspecto de la pobreza,

mientras otros son simplemente ignorados. En efecto, el programa no es parte de una política alimentaria coherente más amplia.

Las leyes sobre *la seguridad de los alimentos* regulan la calidad nutritiva de los mismos, las normas y los reglamentos de seguridad, y las condiciones de salubridad necesarias para garantizar que los alimentos disponibles para el consumo contengan valores nutritivos adecuados y estén libres de contaminantes y otros microorganismos nocivos. Estas leyes tratan aspectos tales como el enriquecimiento de alimentos, la yodación de la sal, la producción de leche y otras normas relativas a la seguridad de los alimentos. En Filipinas, la inspección, vigilancia y regulación de estos aspectos están a cargo de la Administración de Alimentos y Medicamentos, el Servicio Nacional de Inspección de Carnes, y las Unidades de Gobierno Local.

En conclusión, el marco jurídico de Filipinas no logra satisfacer los imperativos necesarios para garantizar la realización del derecho a la alimentación. No incorpora de manera adecuada las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el DAA, incluyendo la obligación de hacer efectivo dicho derecho directamente o de solicitar cooperación internacional a tal fin en caso necesario. Las áreas principales que deben ser abordadas en Filipinas son las siguientes:

- La falta de una política alimentaria nacional que sirva como marco general para la lucha contra el hambre, lo cual ha resultado en disposiciones legales que carecen de coherencia y complementariedad y son en ocasiones incluso contradictorias. Esta situación ha causado grandes problemas en la planificación y ejecución de programas relevantes.
- La débil voluntad política por parte del Gobierno de erradicar el hambre, la cual se ve reflejada en el presupuesto nacional (en 2012, sólo 70,8 mil millones de pesos filipinos [alrededor de 1,65 mil millones de dólares] fueron asignados a los departamentos de agricultura y reforma agraria, en contraste con 106,9 mil millones [alrededor de 2,8 mil millones de dólares] asignados al departamento de defensa)¹⁵.
- Aunque existen formalmente mecanismos de denuncia y recurso para casos de violaciones del derecho a una alimentación adecuada, en la práctica son insuficientes e ineficaces.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos poseen mandatos limitados y dedican menor atención a violaciones de derechos económicos, sociales y culturales —especialmente del derecho a una alimentación adecuada— que a violaciones de derechos civiles y políticos.

ESTRATEGIAS PARA RECUPERAR EL CONTROL: EL CAMINO A SEGUIR

En primer lugar, es imperativo que todos los sectores relevantes participen en el diseño y la implementación de medidas relativas al derecho a una alimentación adecuada. Por lo tanto, se debe impulsar un proceso de consulta a nivel local, nacional y regional a fin de examinar, revisar y monitorear las leyes, políticas y programas relativos a la alimentación, y llevar a cabo una extensa campaña de información y educación sobre el DAA que incluya el desarrollo de un programa educativo y de capacitación. Esto es necesario para poder construir una campaña sobre el DAA orientada a abogar por una política alimentaria nacional coherente.

Los siguientes tres pasos pueden ayudar a resolver los complejos, serios y persistentes problemas provocados por el hambre en Filipinas:

- *En primer lugar*, impulsar la adopción de una política alimentaria nacional, contando con la participación plena y activa de todos los agentes interesados, incluidos los grupos más vulnerables al hambre, en línea con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas en su Observación General 12 (1999) y las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación de la FAO (2004).
- *En segundo lugar*, emplear la política alimentaria nacional para racionalizar el marco jurídico relativo a la alimentación, un proceso que requiere armonizar las leyes relevantes, eliminar contradicciones en los objetivos establecidos en diversas

15 El proceso de reforma agraria en Filipinas es extremadamente lento y se caracteriza por numerosos retrasos. Por ejemplo, solamente en la Isla de Luzón, campesinos y campesinas han denunciado que 58.101,87 ha de tierra aún deben ser liberadas bajo el programa de reforma agraria.

Save Agrarian Reform Alliance. "Luzon-Wide Consultation and Assessment on Agrarian Reform/CARPER: Synthesis". *Focus on the Global South*, 11/04/2012. <http://www.focusweb.org/philippines/state-of-agrarian-reform-report-2012/article/585-luzon-wide-consultation-and-assessment-on-agrarian-reformcarper-synthesis>.

16 La accesibilidad física a la alimentación se ve dificultada por el fenómeno del acaparamiento de tierras. Ver informe: Daniel, Shepard y Anuradha Mittal. *The Great Land Grab: Rush for the world's farmland threatens food security for the poor*. Oakland: The Oakland Institute, 2009. http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/LandGrab_final_web.pdf.

17 El nombre del programa en filipino es Pantawid Pamilyang Pilipino Program.

18 General Appropriations Act, Fiscal Year 2012. http://www.dbm.gov.ph/?page_id=775.

políticas, corregir deficiencias y ambigüedades, y derogar leyes que obstaculicen la realización del derecho a una alimentación adecuada. Asimismo, es necesario alinear el presupuesto nacional con la política alimentaria nacional, reforzar los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos, y optimizar el proceso legislativo.

- *En tercer lugar*, desarrollar las capacidades en materia del derecho a una alimentación adecuada, y promover la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en la adopción e implementación de la política nacional relativa al derecho a una alimentación adecuada, y en el monitoreo de la rendición de cuentas del Estado en materia de derechos humanos.

En síntesis, Filipinas debe adoptar urgentemente un enfoque sólido y adecuado para la realización del derecho a la alimentación a fin de subsanar el marco jurídico actual; las ineficientes e improductivas medidas que resultan de la falta de adopción de esta perspectiva están socavando profundamente los esfuerzos realizados por la sociedad civil para reivindicar sus derechos y monitorear las acciones del Estado. Este nuevo enfoque debe ser coherente con el sistema de derechos humanos, lo cual permitirá a Filipinas revertir su tendencia histórica de desigualdad y fundar su desarrollo en el consenso, la inclusión y la dignidad. Con este fin, varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) decidieron iniciar una campaña sobre el derecho a una alimentación adecuada como un instrumento para crear conciencia sobre las cuestiones más importantes y alentar a otros sectores a participar en la lucha contra los problemas provocados por el hambre y la pobreza en el país¹⁹.

¹⁹ Persona de contacto para la Campaña por el Derecho a una Alimentación Adecuada: Aurea Miclat-Teves, Presidente, FIAN Filipinas. Correo electrónico: fan.philippines@gmail.com.

La edición del *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* de este año presenta un panorama de correlaciones entre el poder de decisión y la persistencia del hambre y la malnutrición. Estas correlaciones son de diversa índole y están definidas por el contexto. No obstante, existe un denominador común: **las probabilidades de que un grupo social se vea afectado por el hambre y la malnutrición están determinadas por su nivel de influencia en los procesos de toma de decisiones a nivel local, nacional y mundial.**

La cuestión de quién decide sobre la alimentación y la nutrición a nivel mundial es fundamental con miras a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. Tanto el análisis como las acciones relativas al poder de decisión deben ser determinadas por una elección fundamental de perspectiva que busca responder tres preguntas clave: ¿cuál es el papel de los grupos sociales afectados por el hambre y la malnutrición en las constelaciones de poder actuales en materia de alimentación y nutrición? ¿Cuál es el papel de otros actores relevantes, en particular de los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y el sector privado? ¿Qué estrategias e instrumentos han demostrado ser los más efectivos para ayudar a las personas a recuperar el control sobre las decisiones que afectan su situación alimentaria y nutricional?

Esta elección de perspectiva se fundamenta en el enfoque de derechos humanos, el cual se centra por definición en los titulares de derechos. La realización de un análisis de derechos humanos, como aquellos presentados en los artículos del *Observatorio*, ayuda a evaluar las políticas públicas y a identificar el papel de los titulares de derechos en relación con la conducta de los titulares de obligaciones y otros actores, como el sector privado. Llevar a cabo acciones de derechos humanos ha sido fundamental para conseguir, defender y utilizar eficazmente un espacio político en la gobernanza local, nacional y mundial en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Las principales conclusiones que se pueden extraer de la edición de 2012 del *Observatorio* son las siguientes:

1. **El hambre de las personas es precedida por su pérdida de control sobre la alimentación y nutrición.** Ya no podemos seguir aceptando las emergencias alimentarias, los conflictos, insurrecciones o incluso el hambre crónica como meras consecuencias de desastres naturales o fallos anónimos de los mercados. Somos conscientes de que estos fenómenos, que dan lugar a condiciones de vida terribles para cientos de millones de personas, son en realidad el resultado de la pérdida de control de los pueblos sobre su alimentación y nutrición, y están vinculados a la lucha de los mismos por su derecho a la libre determinación y soberanía alimentaria. Como ilustra el artículo sobre la crisis alimentaria en la región del Sahel y África Oriental, una lucha desesperada por sobrevivir es librada a diario a nivel familiar, comunitario y nacional, en un contexto de dependencia alimentaria casi absoluta. En ocasiones las personas afectadas han protestado contra las elites políticas y económicas, una situación ejemplificada por la primavera árabe, que fue en parte el resultado de los efectos de la correlación entre el acaparamiento de tierras y la corrupción. Sin embargo, la mayoría de las personas que corren riesgo de padecer hambre, como por ejemplo aquellas afectadas por las consecuencias de la mayor dependencia alimentaria que trajo la liberalización del comercio en México, deciden abandonar sus lugares de origen y migrar. Estas personas se exponen frecuentemente a niveles extremos de discriminación y explotación para asegurar la subsistencia de sus familias.
2. **Es posible adoptar un modelo de gobernanza participativa en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición.** Con la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en 2009 se ha establecido un innovador modelo de gobernanza incluyente, el cual ha sido especialmente transformador para aquellos grupos de la sociedad civil que habían sido tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones en todo nivel: el campesinado, agricultores y agricultoras a pequeña escala, trabajadores y trabajadoras agrícolas y de la alimentación, comunidades pesqueras artesanales, pastores y pastoras, personas sin tierra, pueblos indígenas, las personas pobres de zonas urbanas y, en cada uno de estos grupos, las mujeres y los jóvenes. Sus representantes tienen ahora un espacio político reconocido en la toma de decisiones mundial en materia de seguridad

alimentaria y nutrición, lo que constituye un nuevo modelo para la participación de los pueblos en la gobernanza en todos los niveles. En abril de 2012, la consulta de OSC declaró en la Conferencia Regional de la FAO para África lo siguiente: “Reconocemos la relevancia e importancia del CSA y su método de trabajo incluyente, y solicitamos que este enfoque sea puesto en práctica en todos los niveles”.

3. Al mismo tiempo se puede observar una **tendencia hacia una mayor influencia, no reglamentada, de los actores empresariales y financieros sobre las cadenas mundiales de alimentación y nutrición**. Tal situación está intrínsecamente vinculada a la especulación financiera y a la codicia sobre los recursos naturales. Si bien la volatilidad de precios de los alimentos es causada por la especulación en los mercados financieros, su efecto en los mercados reales depende del nivel de influencia de la agroindustria sobre las cadenas de valor y redes de producción mundiales. Las empresas agroindustriales y de nutrición utilizan eficazmente el espacio no regulado para sus fines lucrativos, o ejercen exitosamente su poder de influencia para ajustar las normas a sus propios intereses y conveniencia, como se ilustra en los artículos sobre Paraguay y México.
4. Asimismo, otra preocupante tendencia va en aumento: las lecciones aprendidas acerca de los **determinantes sociales de la nutrición son cada vez más marginadas por asociaciones público-privadas (APP) mundiales generosamente financiadas**, que se centran en desarrollar estrategias de intervención directa a corto plazo. Aunque es bien sabido que los determinantes sociales de la nutrición se corresponden con las condiciones en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluyendo circunstancias relativas a la desigualdad de la riqueza y el poder, el enfoque holístico es sustituido con cada vez mayor frecuencia por estrategias impulsadas por empresas que se basan en intervenciones directas de carácter médico, especialmente en el campo de la salud y la nutrición de madres, lactantes y niños de corta edad. Los organismos de la ONU y los gobiernos deberían comenzar a prestar más atención a los numerosos conflictos de intereses inherentes a estas iniciativas globales de APP. En este sentido, la principal necesidad consiste en garantizar el cumplimiento de las regulaciones existentes, tales como el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, y fortalecer los marcos de rendición de cuentas basados en los derechos humanos para que las personas puedan exigir la rendición de cuentas de gobiernos y empresas, tanto legal como económica, a nivel local, nacional y mundial.
5. En los últimos años, **nuevas e importantes estrategias basadas en los derechos humanos para recuperar el control han sido desarrolladas**, con repercusiones de largo plazo para la alimentación y la nutrición. La larga lucha por los derechos de los pueblos indígenas y el sustancial progreso alcanzado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU constituyen un ejemplo de tal situación. Las nuevas Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, adoptadas en mayo de 2012 por el CSA tras un proceso incluyente y participativo, son el primer instrumento internacional que aplica un enfoque de derechos humanos en el ámbito de la tenencia de los recursos naturales. Por otro lado, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados en septiembre de 2011 por expertas y expertos jurídicos de todas las regiones del mundo, son un hito en la globalización de la lucha por los derechos humanos, y tienen importantes repercusiones para el ámbito de la alimentación y la nutrición. Más allá de las iniciativas orientadas a promover mecanismos nacionales más sólidos de rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación, los cuales fueron presentadas en la edición de 2011 del *Observatorio*, otros nuevos procesos están actualmente en curso en Filipinas y Bangladesh.
6. El próximo desafío es **lograr ocupar un espacio político y luchar por la primacía de los derechos humanos**. Es difícil imaginar un cambio en las políticas contra el hambre y la malnutrición sin antes transformar fundamentalmente la manera en que se incluye a los grupos sociales más afectados en los procesos de toma de decisiones. Como se ha demostrado a lo largo de la edición de 2012 del *Observatorio*, ésta es esencialmente una lucha por los derechos humanos, la cual se centra en la promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la indivisibilidad de los derechos humanos. Al mismo tiempo, este proceso está estrechamente vinculado con la lucha por la libre determinación de las personas y la soberanía alimentaria. Esta perspectiva subraya la necesidad de ampliar la coherencia y rendición de cuentas en materia del derecho a la alimentación, especialmente en relación con las políticas desarrolladas por los países de la OCDE en los ámbitos del comercio, las inversiones, la energía, el clima y los recursos primarios. Sin lugar a dudas, el derecho a la alimentación de todas las personas tiene primacía sobre la necesidad de abastecer coches con combustible o impulsar las economías de los países de la Unión Europea o América del Norte. En este sentido, no sólo es posible sino también imperativo hacer uso de los espacios políticos incluyentes que han sido creados en los últimos años para la toma de decisiones en materia de alimentación y nutrición.

LISTA DE DOCUMENTOS DISPONIBLES EN WWW.RTFN-WATCH.ORG

¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN A NIVEL MUNDIAL?

Estrategias para recuperar el control

- 01
- Equipo de Tareas del MSC sobre el MEM. “Contribuciones de las Consultas de la Sociedad Civil en las Conferencias Regionales Relativas al Primer Proyecto del MEM.” 15 de mayo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
 - De Schutter, Olivier. “Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: Submission to the Consultation on the First Draft of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security.” 8 de mayo de 2012. Disponible en inglés.
 - “Folleto Informativo 1; El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición: Una perspectiva del derecho a la alimentación.” FAO. Marzo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
 - “Folleto Informativo 2; Los derechos humanos: Una estrategia para la lucha contra el hambre.” FAO. Marzo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
 - Golay, Christophe, y Michaela Büschi. The Right to Food and Global Strategic Frameworks: the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA). Roma: FAO, 2012. Disponible en inglés.
 - “Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.” CSA. Julio de 2012. (Versión para ser aprobada en octubre de 2012). Disponible en español, inglés y francés.
 - Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (MSC). “Documento de Trabajo de la Sociedad Civil sobre el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.” Diciembre de 2011. Disponible en español, inglés y francés.
- 02
- FAO, FIDA y PMA. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria? Roma: FAO, 2011. Disponible en español, inglés y francés.
- 03
- Gupta, Arun, Claudio Schuftan, Flavio Valente, Patti Rundall, y Radha Holla. “Ready to Use Therapeutic Food Is Not the Solution to Malnutrition”. Letter. World Nutrition 3.4 (abril de 2012). Disponible en inglés.
 - Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones. “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter” (A/HCR/19/59). 26 de diciembre de 2011. Disponible en español, inglés y francés.
- 04
- “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial.” Naciones Unidas, 2009. Disponible en inglés.
 - IBFAN Comments on the Children’s Rights & Business Principles Initiative. Disponible en inglés.
 - “Statement of Concern.” Conflict of Interest Coalition. Septiembre de 2011. Disponible en inglés.
 - “The Greed Revolution, Mega Foundations, Agribusiness Muscle In On Public Goods” ETC Group Communiqué 108 (2012). Disponible en inglés.
- 05
- “Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para las Directrices de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales”. Heidelberg: FIAN Internacional, 2011. Disponible en español, inglés y francés.
 - Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 38º período (extraordinario) de sesiones. “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (CSA 2012/38/2). Roma, 11 de mayo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
 - Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. “Las Directrices sobre la tenencia son un primer paso, pero es necesario hacer mucho más para garantizar los derechos de las personas a la tierra.” Roma, 11 de mayo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
- 06
- Amnistía Internacional. Sacrificar los derechos en nombre del desarrollo. Los pueblos indígenas de América, bajo amenaza. Madrid: Publicaciones de Amnistía Internacional, 2011. Disponible en español, inglés y francés.
 - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. La situación de los pueblos indígenas del mundo. Nueva York: Naciones Unidas, 2009. Disponible en español, inglés y francés.

- Asamblea General de las Naciones Unidas, 107ª Sesión Plenaria. “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (61/295). 13 de septiembre de 2007. Disponible en español, inglés y francés.
- 07 • “Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.” 28 de septiembre de 2011. Disponible en español, inglés y francés.

INFORMES NACIONALES Y REGIONALES: Monitoreo del derecho humano a la alimentación y a la nutrición

- 08 • Aziz, Sahar, y Abdulla Musalem. *Citizens, Not Subjects: Debunking the Sectarian Narrative of Bahrain’s Pro-Democracy Movement*. Washington DC: Institute for Social Policy and Understanding, 2011. Disponible en inglés.
- “National Fact-finding Commission Report.” *National Commission to Establish the Facts about Corruption and Embezzlement*. Noviembre de 2011. Disponible en árabe.
- “Report of the Parliamentary Committee to Investigate Public and Private Property of the State.” Marzo de 2010. Disponible en árabe.
- 09 • “Un retraso peligroso: El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África.” Informe completo. *Oxfam y Save the Children*. 18 de enero de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
- “Un retraso peligroso: El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África.” Resumen. *Oxfam y Save the Children*. 18 de enero de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
- “Farming Money: How European Banks and Private Finance Profit from Food Speculation and Land Grabs.” *Friends of the Earth Europe*. 12 de enero de 2012. Disponible en inglés.
- 10 • Anseeuw, Ward, et al. “Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project.” Rome: ILC, 2012. Disponible en inglés.
- CFSI. “Are our Cars Running on an Empty Stomach? For an EU Policy Respectful of the Right to Food.” Mayo de 2012. Disponible en inglés y francés.
- *EuropAfrica*. “(Bio)Fueling injustice: Europe’s responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa.” 2011. Disponible en inglés.
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTf. “Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses.” Policy Report. 2 de junio de 2011. Disponible en inglés.
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE), *Price Volatility and Food Security*, CSA, Roma, julio de 2011. Disponible en inglés y francés.
- 11 • Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 48º período de sesiones. “Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto; Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/ESP/CO/5). 30 de abril a 18 de mayo de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
- “Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 5º informe periódico de España.” Informe completo. Organizaciones de la Sociedad Civil. Mayo de 2012. Disponible en español.
- “Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Occasion of the Review. Spain’s 5th Periodic Report at the 48th Session.” Resumen Ejecutivo. Organizaciones de la Sociedad Civil. Mayo de 2012. Disponible en inglés.
- 12 • “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Misión a México.” Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 17 de enero de 2012. Disponible en español, inglés y francés.
- 15 • De los Reyes, Virgilio, y Maria Socorro I. Diokno. *The Philippines’ Right to Food: an Assessment of the Philippine Legal Framework Governing the Right to Food*. Roma: FAO, 2010. Disponible en inglés.

El derecho a decidir y controlar qué alimentos consumir es inherente al derecho humano a la alimentación. El *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* aborda la toma de decisiones en materia de la alimentación y la nutrición global desde esta perspectiva de derechos humanos. Los hechos demuestran cómo la exclusión de la toma de decisiones económicas y políticas se corresponde directamente con la incidencia del hambre y la malnutrición. Por otro lado, varios movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad civil han tomado parte en varias estrategias para recobrar el control de las personas sobre su alimentación y nutrición. La mayoría de estas luchas encuentran su origen en la convicción de la soberanía de los pueblos y la soberanía alimentaria; están relacionadas con el uso y la consolidación de instrumentos propios de los derechos humanos, y siguen una estrategia para ocupar de manera efectiva un lugar en la toma de decisiones de carácter político en el marco de las estructuras de gobernanza a nivel local, nacional y global.

El *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición* monitorea las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, regional y global desde una perspectiva de derechos humanos, a fin de identificar 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 y expertas en 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.