

Índice

1. Introducción
2. La importancia de la Soberanía Alimentaria en el contexto regional de lucha por los DDHH
3. La importancia del Derecho a la Alimentación Adecuada
 - 3.1. Situación del DAA en la región
 - 3.2. Impactos diferenciados sobre las mujeres
 - 3.3. Las deudas de los Estados y otros actores respecto a sus obligaciones en materia del DAA
4. Los impactos en la región de los modelos de desarrollo sobre los derechos humanos, en particular sobre el DAA
 - 4.1. Extractivismo
 - 4.2. La agroindustria
 - 4.3. Acaparamiento y concentración de las tierras
5. Las Semillas
 - 5.1. Los intentos de apropiación de los bienes de los pueblos
 - 5.2. Impacto de la regulación de las semillas en el modo de vida campesina y en la agricultura en general
 - 5.3. Los impactos de las semillas genéticamente modificadas en el ambiente rural y en las ciudades
 - 5.4. Contaminación genética: consecuencias y abusos
 - 5.5. Reformas legislativas
 - 5.6. Los intereses presentes en las nuevas regulaciones
6. El rol de la justicia en la reivindicación de estos derechos
 - 6.1. Criminalización de líderes, comunidades y luchas
 - 6.2. Los pequeños avances en materia de justiciabilidad del DAA
 - 6.3. La importancia de proteger y procurar la igualdad sustantiva
7. Procesos en otras instancias internacionales
8. Petitorio

Presentación

Tenemos el agrado de dirigirnos a esta ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) en representación de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC- Vía Campesina); FIAN Internacional; el Colectivo Social por el Derecho Humano a la Alimentación (Guatemala); el Observatorio Permanente de Derechos Humanos en el Aguán – OPDHA (Honduras); y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, Argentina); a fin de presentarles el siguiente informe, correspondiente a la situación del derecho a la alimentación adecuada (DAA) y las regulaciones sobre semillas en la región de América Latina y el Caribe.

Consideramos que este informe así como la audiencia otorgada para el día 31 de octubre de 2014, le permitirá a la honorable Comisión obtener información útil para guiar y profundizar el seguimiento y diagnóstico sobre la situación actual del DAA de la población rural en la región, en particular el campesinado y los pueblos indígenas, así como sobre el impacto en los derechos humanos de las nuevas regulaciones sobre semillas. Cabe indicar que no pretendemos con este documento abordar de manera exhaustiva cada uno de los temas mencionados apelando a una larga relación de los muchos casos de violación de los derechos humanos de los que tenemos conocimiento, pero sí ejemplificar con algunos de ellos las preocupaciones o argumentos que este análisis recoge y que estamos seguros y seguras serán de utilidad para la Comisión.

1. Introducción

Vivimos en un contexto donde se hace cada vez más evidente que las comunidades rurales y urbanas están siendo víctimas de vulneraciones de derechos humanos que tienen una gran relación con los actuales modelos de desarrollo económico.¹ En el caso de las comunidades rurales (pequeños campesinos y campesinas, pueblos indígenas, de pescadores y pescadoras y afrodescendientes), a pesar de ser la columna vertebral de los sistemas alimentarios globales y depender amplia o parcialmente de la agricultura y la pesca para su sustento, son también quienes constituyen la mayoría de las personas que sufren hambre, desnutrición u otras formas de violación a sus derechos humanos.

Según el Informe del Consejo Asesor presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2012,

*"el hambre, al igual que la pobreza, sigue siendo ante todo un problema rural y, dentro de la población rural, lo sufren de una manera desproporcionada quienes producen los alimentos. En un mundo en que se produce más de lo suficiente para alimentar a toda la población del planeta, más de 700 millones de personas que viven en zonas rurales siguen pasando hambre"*².

En medio de este contexto, la defensa de la Soberanía Alimentaria se vuelve un eje articulador de ciertas reivindicaciones sociales que, de ser correctamente atendidas, ayudarían a revertir las vulneraciones de los derechos humanos. A la vez orienta acerca de aquellas cuestiones sobre las que se debe trabajar para no agravar la situación de las comunidades rurales y eliminar la discriminación estructural en la que hoy se

¹ En ese sentido cabe recordar a la Honorable CIDH de la una audiencia temática sobre desplazamiento económico a consecuencia del desarrollo en Colombia realizada el 27 de octubre de 2014, la cual evidenció una situación nacional que se repite a lo largo y ancho del continente.

² Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, pág. 3.

encuentran. Bajo este paraguas se comprende mejor el trabajo de promoción, defensa y justiciabilidad del DAA que ha venido ganando terreno en los procesos de concienciación y exigibilidad de derechos de las comunidades, organizaciones y redes sociales de la región, así como las denuncias y movilizaciones en torno a los procesos de acaparamiento de tierras y los impactos negativos que tienen las nuevas tendencias de regulación de semillas.

2. La importancia de la Soberanía Alimentaria en el contexto regional de lucha por los DDHH

La idea de Soberanía Alimentaria tiene como objetivo el bienestar y supervivencia a partir de: i) el derecho a preservar los recursos naturales en y para la producción de los alimentos; ii) la producción de comida saludable; iii) la defensa de otros procesos de producción, en especial los modos campesinos e indígenas; y, iv) la implementación y priorización de sistemas locales de producción, industrialización, circulación y comercialización.

Es un principio conceptual y práctico incorporado en la agenda de trabajo de organizaciones como La Vía Campesina que no sólo tiene una estrecha interrelación con la alimentación adecuada como derecho, sino que atiende otra serie de aspectos esenciales para las comunidades rurales que están vinculados con su supervivencia y la protección de sus territorios, culturas, formas de vida, prácticas, conocimientos. En pocas palabras, La Vía Campesina define a la Soberanía Alimentaria como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.³ La Soberanía Alimentaria también emerge como una condición indispensable para la realización del derecho a una alimentación adecuada de todas aquellas comunidades en situación de vulnerabilidad y pobreza, cuya posibilidad de llevar una vida en condiciones de dignidad depende de la producción y comercialización de alimentos a pequeña o mediana escala. En ese sentido, la soberanía alimentaria no sólo atiende consideraciones económicas, sino también factores sociales y culturales vinculados a las prácticas de las comunidades a lo largo de la cadena alimentaria.

El Movimiento La Vía Campesina expresa que

la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del dumping de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce asimismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio.

El concepto de Soberanía Alimentaria es el que se recoge en el apartado 7 del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Campesinos de las Naciones Unidas, con el que concuerdan las bases campesinas, ya

³ Paz Méndez, Alfredo. *Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro de la concepción de desarrollo del DNP.* En: Revista Umbrales N° 16. La Paz, Bolivia. P: 41. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/umbrales16.pdf>

que el concepto de Seguridad Alimentaria ⁴ se ha mostrado limitado a la hora de guiar conceptual y prácticamente, desde las políticas públicas, la garantía del derecho a la alimentación.

En el contexto regional, la visión que debería procurar un organismo de promoción, defensa y protección como la CIDH es el de Soberanía Alimentaria, por ser este más holístico e integrador, y por responder mejor al paradigma de derechos humanos en la medida que describe y posibilita analizar mejor los desafíos más relevantes que enfrentan las democracias de la región. No puede perderse de vista, además, que la nuestra es una región diversa y plural que vive y produce de distintas formas, y que por ello preservar esa riqueza se vuelve urgente. Lamentablemente, frente a esa diversidad, emerge y pretende consolidarse un esquema de producción globalizado que exige "*una agricultura sin agricultores que expulsa de sus territorios a miles de familias campesinas e indígenas*"⁵.

La CIDH debería acompañar a los estados de la región en la tarea de encontrar los marcos de protección y promoción que permitan recorrer el camino del desarrollo a partir de esta riqueza y diversidad y no a costa de ella, como se está tratando de imponer. Existen en nuestras sociedades, por ejemplo, saberes y experiencias que podrían desarrollar una producción agropecuaria distinta que a su vez satisfaga las necesidades del conjunto de la sociedad, y asegure la Soberanía Alimentaria desde un paradigma alternativo, ecológicamente viable y socialmente justo⁶.

En ese sentido, el avance de la Soberanía Alimentaria en la región es importante no solo para revertir las violaciones del DAA y el hambre, sino para garantizar que las poblaciones rurales no sean absorbidas por la trampa de la pobreza, el despojo o la pérdida de control sobre sus recursos necesarios para vivir, entre los cuales se destacan los recursos productivos (tierra, agua) y las semillas.

La adopción de esta perspectiva por parte de la CIDH, como lo demostraremos en los apartados que siguen, facilita aproximarse a una de las mayores deudas en materia de derechos humanos en nuestra región. En primer lugar, porque coloca de manera central el derecho a la alimentación adecuada que es literalmente "una cuestión vital", en la medida que problemáticas como el hambre no solo afectan a las personas como individuos, sino que también impactan desfavorablemente y a largo plazo a los colectivos sociales.⁷

En segundo lugar, facilita analizar el valor estratégico que tiene el control de los recursos productivos para los derechos humanos y la subsistencia de los pueblos y las culturas, rediseñando además el rol de los Estados con el fin de identificar y eliminar aquellas prácticas vulneradoras de derechos. En ese sentido, por ejemplo, la falta de acceso a la tierra ha sido identificada como una de las mayores causas de pobreza

⁴ La FAO (2011) entiende por seguridad alimentaria "cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana". Se ha determinado que la seguridad alimentaria es una condición previa para el ejercicio del derecho a la alimentación y que se diferencia de la soberanía alimentaria, entendida ésta como la posibilidad y grado de autonomía que tienen las personas para escoger su propio alimento y el modelo de producción alimentaria que encuentren más adecuado, establecer el grado en que quiera satisfacerse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos como también la posibilidad de regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

⁵ Norma Giarracca y Miguel Teubal (Coord.), Actividades extractivas en expansión. Fernando Barri y Juan Wahren (2013) El modelo del "agronegocio" en la Argentina: el paradigma cientificista-tecnológico, pag 73 - 97. Ed, Antropofagia 2013.

⁶ *Op cit.* Norma Giarracca y Miguel Teubal (Coord.), Actividades extractivas en expansión. Ed, Antropofagia 2013.

⁷ Cloc-Vía Campesina, Presentación Institucional. Ver: www.viacampesina.org

alrededor del mundo durante casi todo el siglo veinte y continua estando en el centro de las discusiones en el siglo veintiuno,⁸ tal como resume la siguiente cita:

“La reforma agraria está otra vez en la agenda de política de las instituciones internacionales de desarrollo así como de muchos Estados nación. Globalmente la pobreza todavía tiene una cara rural, con dos tercios de los pobres del mundo constituidos por los campesinos. Su persistencia ha desafiado a los creadores de política pública por décadas, a pesar del esfuerzo sostenido de los gobiernos nacionales, las instituciones internacionales y la sociedad civil. El control efectivo sobre los recursos productivos, especialmente la tierra, por parte de los campesinos es crucial para su capacidad de construir un medio de vida rural y sobrepasar la pobreza. Esto es porque en muchas áreas rurales, una porción significativa del ingreso de los pobres del campo todavía se genera en la agricultura a pesar de la diversificación de medios de vida de largo alcance que ocurrieron en diferentes lugares en el tiempo. Por lo tanto, la falta de acceso a la tierra se relaciona fuertemente con la pobreza y la desigualdad.”⁹

Es clave por ello avanzar en aquellas discusiones de política pública que logren la redistribución de la riqueza y el poder en las áreas rurales¹⁰ y desarrollar herramientas que mejoren el acceso a la tierra de las poblaciones rurales o impidan la apropiación de conocimientos y recursos naturales tales como agua y semillas.

3. La importancia del Derecho a la Alimentación Adecuada

3.1. Situación del DAA en la región

En la Observación General No. 12 sobre el Derecho a la Alimentación¹¹, el Comité DESC estableció de manera clara el contenido normativo del derecho a la alimentación (párrafos 6 a 13). Allí estipuló que:

⁸ Incluso el Banco Mundial, en el Reporte de Desarrollo Mundial de 2006, que se concentra en la pregunta de equidad subrayó la importancia del acceso a la tierra (Banco Mundial, 2005, Capítulo 8).

⁹ Cf. Helena Alviar García, La redistribución de la tierra en Latinoamérica: atrapada entre el Desarrollo Económico y el Positivismo, 2011, disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Alviar_Spanish.pdf.

¹⁰ Saturnino M. Borrás Jr., Cristóbal Kay, A. Haroon Adram Lodhi, (2007) *Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues in Land Poverty and Public Action Policy Papers*, Institute of Social Studies, Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas, p. 3.

Un diagnóstico sobre las principales problemáticas que afectan a campesinos y campesinos en América Latina, puede leerse en el Documento presentado por la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC- Vía Campesina) y el Centro de Estudios Legales y Sociales en la Audiencia sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, llevada a cabo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 29 de octubre de 2013. Ver en sentido similar, HIC-AL y FIAN, Manual para Juezas y Jueces sobre la Protección de los Derechos de las Campesinas y Campesinos, Ciudad de México, noviembre 2013.

¹¹ Comité DESC. Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada. U.N. Doc. E/C.12/1999/5. 1999. Artículo. 11..La Observación General No. 12 se preparó atendiendo la solicitud formulada por los Estados Parte durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en torno a que se definiera mejor el DAA, el cual había sido reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También buscaba dar respuesta a la invitación especial hecha al Comité para que prestara atención especial al Plan de Acción de la Cumbre y continuase vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulaban en el artículo 11 del Pacto (OG12, párr. 2). Es pertinente recordar que el Comité indicó que *“las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza”*.

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla" (párr. 6)¹².

El Comité consideró también que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: i) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos¹³, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada¹⁴; y, ii) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos¹⁵ (párr. 8).

Aunque no aparece claramente, la postura del Comité parece también recoger la idea de Soberanía Alimentaria por sobre la de seguridad. Si bien en su definición del derecho a una alimentación adecuada da énfasis en la posibilidad de las personas en acceder a alimentos en calidad y en cantidad suficientes de modo sostenido, hace referencia también a que los alimentos tienen que ser aceptables culturalmente:

"Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles" (párr. 11).

Aquí podría incorporarse la cuestión de los métodos de producción y la autonomía de las personas para decidir de qué modo obtener los alimentos.

¹² Según el Comité, *"El concepto de adecuación es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo" (párr. 7).*

¹³ Según el Comité, *"Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda" (párr. 12).*

¹⁴ Profundizando, el Comité ha dicho *"Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles" (párr. 11).*

¹⁵ En cuanto a la accesibilidad, según el Comité ésta *"comprende la accesibilidad económica y física: la accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales (...)" (párr. 13).*

No obstante, a pesar de las claridades existentes sobre los componentes del derecho a la alimentación y su relación con la Soberanía Alimentaria, las vulneraciones de ese derecho siguen siendo muy grandes en nuestro continente. En efecto, durante el periodo 2011-2013, en América Latina y el Caribe había 47 millones de personas subalimentadas, que representaban casi el 8 % de toda la población en la región.¹⁶ Comparada con los años 1990-1992, la reducción en el número de personas subalimentadas fue de 18,6 millones, progreso que, sin embargo, al menos en un 36 %, se atribuye a los progresos hechos en la materia por un solo país: Brasil.

Para el mismo periodo de 2011-2013, los cinco países con las peores proporciones de subalimentación fueron Haití, Guatemala, Paraguay, Nicaragua y Bolivia, con el 49,8; 30,5; 22,3; 21,7; y 21,3 de toda su población afectada, respectivamente. Países como Ecuador, Colombia, Honduras y Brasil presentaron unos porcentajes de subalimentación de 16,3; 10,6; 8,7; y 6,9, respectivamente.¹⁷

Las deficiencias estructurales y las políticas económicas de los Estados, sumadas a las crisis de abastecimiento y acceso alimentario tienen un impacto diferenciado en las poblaciones rurales, haciendo que los niveles de hambre, pobreza e indigencia persistan como una de las problemáticas que más afecta a campesinos y campesinas. Según el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) a 2010 la pobreza en las zonas rurales de América Latina y el Caribe era el doble de la que se presentaba en los centros urbanos¹⁸, y el coeficiente de Gini global demostraba que la región era *líder mundial en la desigualdad de ingresos*¹⁹.

3.2. Impactos diferenciados sobre las mujeres

La especificidad que adquieren estas problemáticas cuando impactan en niñas y mujeres fue identificada por la CIDH en ocasión de celebrar el día internacional de la mujer rural. Allí, sostuvo "la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres rurales en razón de verse afectadas por la intersección de múltiples factores de discriminación, tales como su sexo, raza, origen étnico, edad, posición económica, discapacidad, orientación sexual, y en los contextos de conflicto y desplazamiento. A menudo, la situación de vulnerabilidad de las mujeres rurales es amplificada si son también de origen indígena o afrodescendiente"²⁰. Y desarrolló a grandes rasgos la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, así como a los servicios básicos de educación y salud.

También fue materia de estudio en NNUU, a través del Estudio final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las mujeres de las zonas rurales y el derecho a la alimentación (A/HRC/22/72). Allí, se abordan los aspectos centrales de esta vinculación y se sostiene:

10. El derecho a la alimentación exige que las mujeres tengan acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Las mujeres de las zonas rurales han de tener acceso físico a todos los recursos necesarios para garantizar su alimentación, como el agua, la leña o el ganado. También deben tener acceso económico a esos recursos, a nivel individual y del hogar. Eso

¹⁶ FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013*. Roma. 2013. P: 46.

¹⁷ *Ibidem*. P: 48.

¹⁸ Ver, Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Fida), "Fida en América Latina y el Caribe, http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/index_s.htm

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *CIDH urge a Estados a respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres rurales*, Comunicado del 15 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/119.asp>

significa que las mujeres de las zonas rurales han de contar con los medios necesarios para adquirir los alimentos a través de la compra, la herencia, la producción o el trabajo. Así pues, deberían estar en condiciones de acceder a fuentes de generación de ingresos, como un empleo que les proporcione un salario decente para poder llevar una vida digna, créditos o préstamos, derecho a la propiedad y a la herencia; acceso a los servicios necesarios para la producción, como la tierra, las herramientas, la tecnología, las semillas o los certificados de producción; y acceso a los bienes producidos y sus mercados”²¹.

A pesar que en América Latina las mujeres campesinas cumplen un rol de vital importancia en la producción agrícola al producir el 40% de la demanda de los mercados internos²², persisten fuertes dinámicas de discriminación estructural en su contra, lo cual les impide el acceso a y control de recursos productivos como la tierra, el agua o los créditos, y genera su “invisibilización” como sujeto de características diferenciadas. En particular, aún cuando algunas legislaciones relacionadas con el acceso a la tierra han incorporado la necesidad de políticas diferenciadas respecto de hombres y mujeres campesinas²³, son varios los obstáculos que operan en contra: por ejemplo, los programas públicos de otorgamiento de tierras o subsidios continúan estableciendo la titularidad en los campesinos hombres o la tradición hereditaria en las comunidades rurales tiende a favorecer más a hombres que a mujeres. De hecho, aunque relevar estas dificultades excede las pretensiones de este documento, esta discriminación se encuentra también en aquellos sectores de producción agrícola familiar a gran escala²⁴.

Sobre este último aspecto, una de las principales falencias en la región es la falta de cifras confiables que permitan hacer un diagnóstico desagregado de este fenómeno de discriminación, lo cual, según la CIDH, “es un indicador de la falta de atención prestada al tema de la propiedad de la tierra y su distribución por género”²⁵. Sin embargo, los intentos para sistematizar esta problemática dan cuenta de la gravedad del fenómeno: en Honduras, para el año 2004, los derechos de propiedad sobre la tierra se distribuían en 86,4% para hombres y 12,1% para mujeres; en México, para 2002, las cifras eran 63,9 vs. 20,7%; en Nicaragua, a 2005, eran 79 vs. 16,9%; y en Paraguay, a 2001, eran 69,4 vs. 27,9%²⁶.

Asimismo, en el caso de las tierras tituladas formalmente, las diferencias también son bastante amplias: en El Salvador, a 2005, los hombres propietarios ascendían a 85,9% mientras que las mujeres solo llegaban a 14,1%; en Haití las cifras eran, a 2001, de 76,5 contra 23,5%; en Honduras, a 2004, eran de 85,6 contra 14,4%; en México eran de 67,8 contra 32,2%; en Nicaragua, a 2005, eran de 80,1 contra 19,9%; y en Paraguay, al año 2000, eran de 70,3 contra 29,7%²⁷.

²¹ *Estudio final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las mujeres de las zonas rurales y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/72, párrafo 10.

²² *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. A/HRC/19/75. 25 de febrero de 2012, párrafo 8.

²³ Al respecto, ver: Lastarria, Susana. *Las mujeres y el acceso a la tierra en América Latina*. En: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Fundación TIERRA. *Tierra de Mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. Bolivia. 2011.

²⁴ Al respecto, ver: Ferro, Silvia Lilan. *Género y propiedad rural*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. 1era Ed. Buenos Aires. 2008.

²⁵ CIDH. *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.143. 3 de noviembre de 2011. Párrafo 297.

²⁶ Ver: Deere, Carmen et al. *Tierra de Mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Fundación TIERRA. Bolivia. 2011. Pp: 49-50

²⁷ *Ibidem*.

La discriminación por razones de género en el caso de las comunidades campesinas no solo se evidencia en los derechos de propiedad. Dentro del mundo del trabajo la diferencia entre lo percibido entre hombres y mujeres también constituye una razón de preocupación. Por un lado, las tasas de trabajadoras familiares no asalariadas son muy altas en varios de los países de la región, como son los casos de Brasil, Bolivia Perú y Guatemala, donde el porcentaje de esta población fluctúa entre el 79 y 80% del total de mujeres trabajadoras²⁸. Por el otro, el trabajo no remunerado en la agricultura en el caso de las mujeres también es alto: por ejemplo, en Chile, Paraguay y El Salvador éste asciende a más del 50%²⁹.

También se destaca que las mujeres rurales, debido a los cambios que enfrentan la vida rural en su conjunto, han trasladado sus labores a empleos rurales no agrícolas con un alto contenido de precariedad. En este punto, sobresalen las actividades de tipo doméstico y artesanales por cuenta propia con bajas remuneraciones, y los países donde se presenta esta dinámica con mayor frecuencia son Chile, Brasil, Paraguay, Ecuador, México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Perú y Bolivia³⁰. Adicionalmente, el traslado a los lugares de trabajo y, en general, las condiciones propias de este tipo de trabajos, se han traducido en un aumento de la jornada laboral de las mujeres respecto de los hombres: en el caso de México, la CEPAL pudo establecer que su jornada laboral promedio es de 89 horas semanales, 31 más que la media masculina³¹.

En el caso Ecuatoriano, las mujeres construyen en la práctica la soberanía alimentaria, generan una agricultura orgánica sostenible y saludable, y recuperan los valores ancestrales. Sin embargo, la pobreza afecta mayoritariamente a las mujeres del área rural en un 88,35% por la falta de acceso a la tierra, al agua, a las semillas y al pleno empleo.³² Enfrentan además problemas de salud (67.8%), muerte materna (7%), desnutrición crónica, bajos estándares de vida, especialmente en el área rural.³³ En las políticas públicas sobre soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en las mujeres se observa una débil institucionalización del género y aún son vistas como objetos de asistencia social y no como actores políticos³⁴.

3.3. Las deudas de los Estados y otros actores respecto a sus obligaciones en materia del DAA

Los Estados no han avanzado en la implementación de las *Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación*, las cuales nacieron hace una década a manera de guía sobre los mínimos pasos que los estados deberían emprender hacia la realización del DAA. De hecho, en una reciente valoración sobre los avances en la implementación de dichas directrices, los únicos progresos constatables fueron la adopción explícita del DAA en algunas constituciones (Bolivia, Ecuador, México y Brasil) y la formulación de varios marcos normativos o de política pública a nivel regional y nacional.³⁵ Ahora bien, su adopción no significa

²⁸ Ballarda, Marcela y Soledad Parada. *El empleo de las mujeres rurales. Lo que dicen las cifras*. FAO y CEPAL. Santiago de Chile. 2009. pag 30.

²⁹ *Ibíd*em, pag 31.

³⁰ *Ibíd*em, pag 35.

³¹ Ver: CEPAL. *Las Mujeres rurales trabajan más y ganan menos*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Notas para la igualdad N° 3

³² Ver: FAO, *Situación de las Mujeres Rurales en el Ecuador*, 2008, pag. 26. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/mujer/docs/ecuador/cap01.pdf>

³³ Diez principales causas de morbilidad en la adolescencia, <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=2#> (consultado el 13 de agosto del 2014)

³⁴ FIAN Ecuador, *Informe 2013, "El Derecho a la alimentación en las mujeres, desde una perspectiva de género"*, pp. 99-105

³⁵ Argentina (2003), Guatemala (2005), Ecuador (2006 y 2009), Brasil (2006), Venezuela (2008), Colombia (2009), Nicaragua (2009) y Honduras (2011), Ver: FIAN Internacional et al. 10 años de las Directrices del Derecho a una Alimentación Adecuada. Avances, obstáculos y el camino por seguir. *Documento de síntesis de la sociedad civil para la 41ª sesión del Comité de*

necesariamente que se traduzcan en políticas públicas con perspectiva de DDHH y, mucho menos, en transformaciones sustanciales de las causas estructurales que impiden la realización de DAA.

Un ejemplo de ello lo aporta el caso colombiano, donde a pesar de existir avances en términos de la formulación (lo enunciativo) de una política pública alimentaria y su correspondiente plan de ejecución, su construcción y desarrollo distó de haber sido elaborada/ejecutada desde una perspectiva de derechos humanos (la aplicación efectiva). En ese sentido, se aprecian serios vacíos en términos de los espacios reales de participación de los y las titulares del derecho, la concreción efectiva de metas dirigidas a fortalecer los diferentes componentes del DAA (disponibilidad, acceso, calidad/inocuidad y pertinencia cultural), la generación de estrategias y ejercicios transparentes/constantes de rendición de cuentas, la intervención pronta y de alto impacto ante situaciones de vulneración del DAA a escala territorial, la restitución de otros derechos humanos con influjo sobre el DAA (tierra y salud), el acceso a recursos naturales, y la creación de vías efectivas de justiciabilidad del DAA y los derechos conexos.³⁶

En el caso Ecuatoriano, la Constitución también estableció la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y una obligación del Estado. Para el cumplimiento de esta provisión constitucional, en 2009 se aprobó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, que demandaba la aprobación de la Ley de recursos hídricos, su uso y aprovechamiento; la Ley del régimen de propiedad de la tierra, y la creación de la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria como un mecanismo para facilitar la participación de la sociedad civil en la construcción de propuestas de ley, políticas públicas y programas relativos a la soberanía alimentaria. En 2009, el gobierno ecuatoriano lanzó el Plan Tierras para redistribuir 2,5 millones de hectáreas de tierra a campesinas con poca o sin tierra. Sin embargo hasta el 2013 se constató una falta de rendición de cuentas del Plan sobre los resultados de esta política basados en principios constitucionales de derechos humanos de no discriminación y dignidad humana.

En Guatemala, por dar otro ejemplo, el Plan de Hambre Cero no fue diseñado para cambiar las determinantes estructurales del hambre o fortalecer el sistema alimentario nacional. Tampoco se planteó el abordaje de los determinantes históricos del hambre y la pobreza, la desigualdad social, los bajos salarios, la falta de acceso a la tierra y otros recursos para la producción alimentaria, el encarecimiento de los alimentos básicos y la baja producción agrícola. El principal cuestionamiento al diseño del Plan Hambre Cero es que se circunscribe a atender algunas de las causas inmediatas y subyacentes de la desnutrición, sin abordar ninguna de las estructurales o causas básicas de la sociedad, es decir, no logra hacer el tránsito de la atención centrada en el efecto (la desnutrición y el hambre estacional) al de las causales.³⁷

La CIDH debería asistir a los estados a diseñar políticas públicas coherentes con sus obligaciones de DDHH y con participación de los movimientos sociales y ciudadanos directamente involucrados. En esta dirección, y como ya fue reconocido por otros documentos³⁸, trabajar con los estados para que cumplan

Seguridad Alimentaria y Nutricional de las Naciones Unidas. 2014. P: 18.

³⁶ FIAN Colombia et al. *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación de derecho a la alimentación en Colombia/2013*. Gente nueva editorial. Bogotá. 2013. Pp: 245-251. Disponible en: <http://www.fiancolombia.org/colombia-con-hambre-estado-indolente-y-comunidades-resistentes-3er-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-la-alimentacion-en-colombia2013/>

³⁷ Ver: FIAN Internacional et al. *El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe final misión internacional de verificación*. Marzo de 2010. Ciudad de Guatemala. Disponible en: http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/El_Derecho_a_la_Alimentaci%C3%B3n_en_Guatemala.pdf

³⁸ Ver *Estudio final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las mujeres de las zonas rurales y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/72, Párrafo 11.

con la obligación de respetar el derecho a la alimentación, en especial eliminando las exclusiones o restricciones basadas en el género de que sean víctimas las mujeres de las zonas rurales. También para que avancen con el deber de proteger, obligación que requiere que el Estado adopte medidas para impedir que entidades privadas puedan privar a las personas del acceso a los alimentos, en especial de las mujeres incluso cuando esas barreras de acceso se refieran a prácticas familiares. Por último, que cumplan con la obligación de realizar, la que tiene dos dimensiones. Por un lado, facilitando el acceso a los recursos, en especial de las mujeres y si esto fuera imposible, por motivos ajenos al control de estas comunidades, hacer efectivo ese derecho directamente.

4. Los impactos en la región de los modelos de desarrollo sobre los derechos humanos, en particular sobre el DAA.

Las condiciones de vida de las comunidades rurales (campesinas e indígenas) se han deteriorado ante la falta de políticas públicas que les aseguren el acceso a recursos y bienes indispensables para el desarrollo de sus modos de vida, en especial, la posesión de tierras y territorios, y el acceso sostenible a sus recursos alimentarios tradicionales, la falta de una política de reforma agraria, así como de estrategias que permitan aminorar los impactos del cambio climático y las cada vez más fuertes sequías e inundaciones.

Este tipo de problemáticas, si bien han sido una constante en la historia de las comunidades rurales, se profundizaron en la última década. En efecto, la industrialización del campo ha generado que las familias campesinas que dependen de la producción a pequeña escala (muchas veces, limitada a unidades agrícolas familiares) no logren ninguna rentabilidad por los productos trabajados³⁹ y, en algunos casos, ni siquiera suplan sus propias necesidades alimentarias.⁴⁰ Esto tiene como consecuencia el aumento en los niveles de pobreza del campesinado, su absorción a manera de trabajadores y trabajadoras precarizadas por parte de la agroindustria⁴¹, y la pérdida de sus tierras.⁴²

Otra problemática de gran impacto en la región en materia alimentaria y del que hablaremos luego con más detalle, es el acaparamiento y concentración de tierras y recursos naturales que va muy de la mano con actividades extractivistas vinculadas a transnacionales y diversos proyectos de “desarrollo”. Si bien es difícil tener unas cifras concretas sobre el fenómeno, autores han señalado que hay 10 países en la región con un grado elevado de concentración de tierras: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.⁴³ En algunos casos dicho acaparamiento se asocia con la proliferación/imposición de cultivos agroindustriales como la soja, la caña de azúcar y la palma aceitera (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay), mientras que en otros (lo cual no excluye la coexistencia de múltiples actividades extractivistas que afectan los mismos territorios) es con la explotación minero energética (Perú, Ecuador), o con actividades de tipo forestal (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Guatemala y Guyana) Como quiera que sea, el impacto sobre los territorios, modos de vida, recursos y posibilidades alimentarias de las poblaciones rurales, son muy notorios.

³⁹ Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. *El derecho a la alimentación*. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/65/281. 11 de agosto de 2010. Párrafo 1.

⁴⁰ Herreño, Libardo. *Desc y Desarrollo. Visiones hegemónicas y alternativas*. ILSA. Bogotá. Octubre de 2008. P: 29

⁴¹ Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Op cit. Párrafo 7.

⁴² Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada. *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, A/HRC/4/18. Párrafo 31.

⁴³ Ver: Borras, Saturnino M; et al. *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. FAO. Borrador. 20 de octubre de 2011. P: 18. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/229269/borras.pdf

4.1 Extractivismo

Las actividades extractivistas en la región, enmarcadas en un modelo de desarrollo donde prima la explotación rápida de recursos de cuyo lucro poco se benefician los países latinoamericanos, suelen constituirse en determinantes de serias violaciones del DAA. Habida cuenta las diferentes formas de extractivismo, queremos ejemplificar lo enunciado sólo con algunas.

Con la minería, especialmente la de gran escala, podemos apreciar profundas alteraciones en los territorios, las comunidades y sus formas de sustento, con daños que suelen ser irreversibles amenazando la sobrevivencia misma de las poblaciones. Este es el caso de la comunidad de El Hatillo, ubicada en cercanías del municipio de El Paso, en el departamento del Cesar, Colombia, donde 160 familias han sido víctimas de un paulatino proceso de pérdida de su territorio y violaciones de sus DDHH a consecuencia de la extracción carbonífera por parte de tres empresas mineras transnacionales. El abanico de violaciones de derechos humanos en este caso es amplio: riesgos y daños a la salud debido a la exposición permanente a material particulado producto de la minería; desempleo generalizado y falta de acceso a recursos productivos o alternativas económicas; reducidas posibilidades de escolarización y formación en la comunidad; precarización de las viviendas y sus condiciones de habitabilidad a consecuencia de la vecindad de las minas; destrucción del tejido social y el ambiente; y, pérdida de las capacidades y recursos para la producción, caza y pesca de alimentos o de alternativas para conseguirlos, es decir, toda una gama de violaciones a los derechos humanos.

A la espera de un reasentamiento involuntario que fuera ordenado en 2010 a las empresas por la máxima autoridad ambiental del país, el por entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial,⁴⁴ la comunidad ha sido testigo de cómo las empresas no sólo incumplen lo dictado por esa instancia estatal, sino también de cómo el resto de la estructura del estado permanece indiferente ante su sufrimiento y angustia. La situación es tal, que a pesar de que El Hatillo se declaró en crisis alimentaria en 2013, lo cual concitó el acompañamiento solidario de varios actores nacionales e internacionales,⁴⁵ el estado colombiano ha sido incapaz de actuar a favor de los derechos humanos de una comunidad a la que está obligado a proteger. Este tipo de casos, presentes no sólo en Colombia, sirve como ejemplo en el sentido de la inercia estatal cuando se trata de respetar y realizar el DAA de las comunidades (obligaciones claramente tipificadas en el derecho internacional respecto al DAA), así como de su sospechosa e inquietante pasividad cuando se trata de protegerlas ante terceros actores (las empresas) que con impunidad destruyen sus territorios y formas de vida.⁴⁶

⁴⁴ Resoluciones 0970 y 1525 de 2010.

⁴⁵ Un resumen de los hallazgos encontrados en la zona en el contexto de dicha crisis alimentaria se encuentran en: Programa Mundial de Alimentos; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia; Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. *Informe conjunto de misión a las veredas El Hatillo y Plan Bonito (El Paso), y Boquerón (La Jagua de Ibérico) en el departamento del Cesar*. Marzo 5 al 8 de 2013. Bogotá. 2013. Disponible en: http://www.tierradigna.org/attachments/article/27/OCHA_OACNUDH_Y_PMA.pdf%E2%80%9D.pdf; y, Programa Mundial de Alimentos. *Informe de valoración de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en tres comunidades del Cesar*. Bogotá. abril de 2013.

⁴⁶ Para una mayor ilustración sobre los grandes daños en el territorio y la población de El Hatillo ver: Comité de Concertación de la Vereda El Hatillo; CINEP; PAS; *Transformaciones territoriales en la comunidad de El Hatillo. Un recorrido por los impactos de la minería de carbón*. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá. 2014. Una reseña audiovisual de los impactos sobre los medios de vida de la comunidad se puede encontrar en el siguiente vídeo. FIAN Colombia; Comité de Concertación de la Vereda El Hatillo; PAS. *El Hatillo, razones para una esperanza*. 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sVpZm5-ko8E>

Otro sector que suele estar asociado a la destrucción de los mecanismos de producción, acceso y disfrute a los alimentos de las pequeñas comunidades rurales, es el agroindustrial. Para citar un ejemplo nos remitimos de nuevo a Colombia, donde en el municipio de Puerto Tejada, Cauca, el Consejo Comunitario Campesino Palenque Monte Oscuro (CCCPMO), constituido por 50 familias afrodescendientes, lucha desde hace una década por acceder a tierras productivas que les permitan garantizar su derecho a la alimentación y recuperar la “finca tradicional”.⁴⁷ Esas familias arrastran una historia de 60 años de pérdida y despojo de tierras, propiciada por políticas económicas de estado, que desestimularon las producciones alimentarias tradicionales y las economías locales llevando a las comunidades de la región a deudas, embargos o ventas desesperadas de sus tierras. Esto tuvo como consecuencia que al día de hoy no puedan acceder a tan importante recurso productivo, precisamente en una región que cuenta con las mejores tierras del país, las cuales han pasado bajo el control del sector agroindustrial de la caña de azúcar. Como en el caso de El Hatillo, el estado no ha sido capaz de brindar alternativas viables al CCCPMO, llegando incluso a revertir dos procesos avanzados de asignación de tierras en los años 2009 y 2013. La defensa de los intereses del sector privado es tan evidente, que cuando revirtieron la entrega de tierras en el año 2009, el argumento principal de la institución responsable de la decisión fue que dichas tierras estaban en la “zona de influencia”⁴⁸ de uno ingenio cañero que, a propósito, no contaba con ningún tipo de derecho de posesión y usufructo sobre el bien.⁴⁹

4.2. La agroindustria

Cuando la producción agrícola ganadera entra en la lógica del agronegocio produce serias transformaciones en las estructuras productivas vigentes en nuestra región. La Agricultura Industrial es este nuevo modelo tecnológico que impulsan las corporaciones transnacionales, basado en el uso de semillas transgénicas, grandes cantidades de agrotóxicos y maquinarias, cuyo principal objetivo es el lucro a partir de la mercantilización de los alimentos, y su incorporación a las dinámicas especulativas de los mercados financieros. Este tipo de agricultura y sus derivaciones, es lo que se denomina “agronegocios”. Está motorizada por grandes inversiones de capitales transnacionales, y avanza en muchos casos sobre territorios y comunidades campesinas e indígenas, por lo que podemos hablar de una tensión entre el modelo de agricultura Industrial y la agricultura campesina. En muchos casos esa tensión se resuelve vulnerando derechos de las comunidades campesinas y provoca el éxodo rural, pero además coloca esas tierras en función del mercado global y debilita los mercados locales de alimentos.

En los casos de Brasil, Colombia y Guatemala se ha podido identificar que el uso de la caña de azúcar y maíz para la producción de etanol ha traído como consecuencia el aumento en los precios de los alimentos, pues, dado el margen de rentabilidad, los productores prefieren destinar la materia prima para la fabricación de este agrocombustible⁵⁰. Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

⁴⁷ CCCPMO. La lucha por la tierra y el DAA en el Consejo Comunitario Campesino Palenque Monte Oscuro. En: FIAN Colombia et al. *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación de derecho a la alimentación en Colombia/2013*. pp: 101-103.

⁴⁸ Dirección Nacional de Estupefacientes. *Resolución 1326 del 15 de octubre de 2009*. Bogotá. Esta dependencia estatal se encuentra actualmente en proceso de liquidación luego de un sinnúmero de escándalos relacionados con el manejo y administración de propiedades incautadas al narcotráfico, varias de las cuales lejos de ser entregadas a poblaciones vulnerables, fueron asignadas a políticos, empresarios u otros actores con gran influjo en el medio colombiano.

⁴⁹ El caso del CCCPMO, particularmente en relación a la situación del DAA de las mujeres de la comunidad, fue presentado ante el CEDAW en octubre de 2013, ver: <http://www.fiancolombia.org/el-derecho-a-la-alimentacion-y-nutricion-adecuadas-de-las-mujeres-en-colombia-el-caso-del-consejo-comunitario-campesino-palenque-monte-oscur-cccpmo-puerto-tejada-colombia-i/>

⁵⁰ *Revisa Semana. ¿Alimentos o gasolina?*. Bogotá. 6 de octubre de 2007. Disponible en, <http://www.semana.com/economia/articulo/alimentos-gasolina/88605-3>

(OOOE) los precios de los alimentos subirán en la próxima década entre el 20 y 50%, debido a la utilización de alimentos como el maíz o el azúcar para este tipo de productos⁵¹, razón por la cual hizo un fuerte llamado para desalentar esta nueva industria⁵².

A pesar de esto, los gobiernos de estos países persisten en favorecer la producción de agrocombustibles a partir de productos tradicionalmente destinados a la alimentación. En el caso de Brasil se planean destinar 70 millones de hectáreas situadas en la Amazonía para agrocombustibles, actividad agrícola sobre la cual persisten diversas preocupaciones: primero, la producción de un litro de etanol a partir de la caña requiere un alto consumo de agua (12 litros en la producción más la usada en el cultivo), lo que ha generado el desvío y secamiento de fuentes hídricas que, tradicionalmente, era usadas y explotadas por comunidades rurales⁵³.

Segundo, el bagazo de la caña de azúcar se elimina mediante su quema, lo cual, dadas la magnitud de las cosechas, ha generado excedentes nocivos de humo y hollín que afectan los campos; en este punto, el Instituto de Investigaciones Espaciales ha decretado un estado de alerta en el estado de San Pablo (principal productor de caña) ya que estos incendios han reducido la humedad a niveles del 13 o 15%, porcentajes inéditos en la región, lo que, de una u otra forma, hará mucho más hostil el desarrollo de actividades agrícolas tradicionales⁵⁴.

Y, tercero, la ampliación de los cultivos destinados a agrocombustibles opera en contra de la necesidad de implementar los programas de reforma agraria que otorguen a las comunidades campesinas tierras suficientes y aptas para desarrollar su proyecto de vida y actividades productivas. Se ha podido establecer que tierras baldías han sido adquiridas por terratenientes para destinarlas a los cultivos de caña y soja, lo cual se ve agravado porque las empresas productoras, como es el caso de la zona del Bosque Pernambucano de Brasil, tienden a confinar a familias que no venden sus tierras, cercándolas con los cultivos y afectándolas con prácticas como las fumigaciones y quemas de bagazo⁵⁵.

Con relación a Colombia, mediante la adopción de la ley 788 de 2002 se introdujeron exenciones tributarias en el impuesto a las ventas (IVA), Impuesto global y sobretasa a la gasolina cuando el cultivo sea destinado para la producción de etanol, en general, caña de azúcar, lo cual puede llegar a configurar hasta el 40% de reducción en la carga impositiva a los empresarios⁵⁶. Esto ha generado que las grandes empresas cultivadora de caña han centrado su trabajo en la producción de etanol, pues, además de beneficiarse con dichas deducciones impositivas, la normativa colombiana obliga que la mezcla de combustible destinado para el funcionamiento del parque automotor contenga un 10% de etanol desde 2009 y que el mismo aumente hasta llegar al 25% entre 2009 y 2019, lo que genera un mercado interno constante que desincentiva la destinación de la caña para la producción de alimentos⁵⁷.

Por último, sobre Guatemala, el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, luego de visitar oficialmente este país, señaló en su informe que el aumento de cultivos destinados a la elaboración de agrocombustibles *“ha afectado negativamente la producción de alimentos: (...) entre 1990 y*

⁵¹ Nextfuel. OCDE: alerta por la suba de alimentos impulsada por biocombustibles. 29 de mayo de 2008. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/837/ocde-alerta-por-la-suba-de-alimentos-impulsada-por-biocombustibles>

⁵² Ibidem. La OCDE pidió desalentar la producción de biocombustibles. 9 de junio de 2008. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/853/la-ocde-pidio-desalentar-la-produccion-de-biocombustibles>

⁵³ Via campesina. *Agrocombustibles Industriales. Generan hambre y pobreza*. Cuadernos de la Vía Campesina N° 1. 2009.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Grupo Semillas. *Deuda Social y ambiental del negocio de la caña de azúcar*. Bogotá. Marzo de 2009. P: 24.

⁵⁷ Ibidem, p. 25.

2004 la producción de maíz se redujo en un 15,7%; de frijoles, en un 17,8%; de trigo, en un 64,6%; y de arroz, en un 21,4%⁵⁸; [lo cual] afecta principalmente a los pequeños productores, ya que el 55% del maíz, por ejemplo, se cultiva en parcelas de menos de 5 manzanas (3,49 ha)⁵⁸. En este sentido, se destacan los casos de las comunidades de Ócos y Coatepeque, donde los campesinos y campesinas que habitan allí se han visto afectados por el desvío y aprovechamiento excesivo de las fuentes hídricas que necesitan para vivir, las cuales actualmente están siendo utilizadas para regar los cultivos extensivos de palma africana. También se destaca el caso de la comunidad de Sayaxché, confinada luego de que grandes empresas palmicultoras compraran por precios bajos los terrenos de sus vecinos, aislándolos en sus propias viviendas⁵⁹.

En Brasil, sin embargo, las políticas adoptadas no tienen en cuenta a los pueblos indígenas y otras poblaciones tradicionales. Al revés, el modelo desarrollista implementado agudiza a las disputas por la tierra y el territorio. Es una lucha desigual entre grandes productores de agrocombustibles, grandes terratenientes productores de soja y ganadería, que junto a sus milicias particulares amenazan continuamente a las comunidades indígenas, conllevando a un gran número de asesinatos y suicidios. La plena realización del DAA depende estructuralmente del acceso al territorio.

En Paraguay, el crecimiento económico derivado de la exportación de materia prima alimentaria no se ha traducido en una mejora de los niveles de bienestar de la población por causa de la precarización cada vez mayor de las condiciones de trabajo, la falta de mecanismos redistributivos que permitan fortalecer un sistema de protección social y la ausencia de sistemas de balance de alimentos que aseguren la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y su accesibilidad económica. Por el contrario, en las últimas décadas ha aumentado la pobreza, sobre todo la pobreza extrema que afecta de manera más intensa y severa a la población rural. Asimismo, mientras las cámaras empresariales que operan en el país lograron ubicarse en 2012 como cuartos exportadores mundiales de soja y como novenos exportadores mundiales de carne vacuna, la cantidad de personas subnutridas en el Paraguay aumentó en un 69,6% entre 1990 y 2013, pasando de 900.000 a 1,5 millones de personas.

La falta de un sistema de gobernanza responsable de la tierra en el país ha profundizado estas brechas, consolidándose una estructura fundiaria con el más alto nivel de concentración de la tierra a nivel mundial y con una tendencia al aumento de la desigualdad y de la desposesión campesina e indígena. De acuerdo al Censo Agropecuario del año 2008, 7.500 fincas de entre 500 a más de 10.000 hectáreas controlan dos tercios del total de tierras del país; mientras 241.000 fincas de entre menos de 5 y menos de 20 hectáreas –las poseídas por familias campesinas– disponen de 3,3% del total. En la Región Occidental se carece de una política de desarrollo adecuada, acordada con los pueblos indígenas que viven en el Chaco, y de un sistema integral de agua potable. A su vez, la deforestación de los bosques y su sustitución por posturas para ganado o monocultivo ha alcanzado niveles alarmantes, afectando el hábitat tradicional de los pueblos indígenas que habitan en esta región. En la Región Oriental, pese a lo ordenado por la Constitución Nacional de 1992, no se ha avanzado en el proceso de reforma agraria y las comunidades campesinas e indígenas han sido prácticamente cercadas por estancias ganaderas, cultivos mecanizados de soja transgénica y otros granos, destinados principalmente a la alimentación pecuaria con vista a la exportación.

⁵⁸ Ver: Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. *El derecho a la alimentación. Misión a Guatemala*. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/13/33/Add.4, Párrafo 35

⁵⁹ Vía Campesina y otros. *El derecho a la alimentación en Guatemala. Informe Final de la misión de verificación*. pp: 36-42.

4.3. Acaparamiento y concentración de las tierras

Ya se introdujo más arriba que en el continente el acaparamiento de tierras es otra problemática fuertemente asociada a la vulneración de los derechos humanos de la población rural. En términos generales, el acaparamiento es consustancial y necesario para la consolidación de muchas actividades extractivistas, la agroindustria en especial, y por eso es necesario hacer otras consideraciones adicionales sobre dicho fenómeno.

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación plantea la relación directa entre el acceso a la tierra y el derecho a la alimentación, en particular respecto de ciertos grupos sociales.⁶⁰ El informe plantea que el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación y examina las amenazas que plantea la creciente demanda apremiante de tierras y la presión cada vez mayor ejercida sobre las tres categorías de usuarios de tierras: los pueblos indígenas, pequeños agricultores y grupos especiales como los pastores, pequeños ganaderos y pescadores.

En el informe se sostiene que, si bien la seguridad de la tenencia es sin duda crucial, la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la tierra tal vez no sean el medio más adecuado para lograrla. En cambio, se señala que el fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra y el refuerzo de las leyes de tenencia podrían mejorar significativamente la protección de los usuarios de tierras. Aprovechando la experiencia adquirida después de decenios de reformas agrarias, el informe hace hincapié en la importancia de la redistribución de la tierra para la realización del derecho a la alimentación. También sostiene que se debe dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras.⁶¹

Sin embargo, en contraposición con esto, el acaparamiento o concentración de la tierra ha aumentado exponencialmente en las últimas décadas⁶². Argentina y Brasil se caracterizan por una notoria expansión en el tamaño de los establecimientos agropecuarios y casos de compras de tierras por gobiernos extranjeros (China, Arabia Saudita, Qatar o Corea del Sur, por ejemplo) En otras ocasiones, la concentración no se da vía compra-venta, sino mediante el alquiler de tierras a *pooles* que, en todo caso, comprometen por largos periodos la destinación del suelo. En el caso de países como Paraguay este fenómeno se está dando a manos de empresas extranjeras, muchas de ellas provenientes de países limítrofes, las cuales están destinando dichos suelos para la producción de soja y otros productos oleaginosos así como para la ganadería. En Chile se identifica con un fuerte crecimiento de empresas destinadas a la explotación forestal. En Colombia la compra-venta de tierras, así como su despojo por intermedio de grupos armados, busca garantizar una alta producción de materias primas para la elaboración de agrocombustibles, o el desarrollo de otras actividades extractivistas. Por su parte, Ecuador y Perú presentan niveles menores de acaparamiento, siendo prevalente, en el caso ecuatoriano, para el sector de los agrocombustibles. Los países centroamericanos vienen sufriendo una fuerte presencia de este fenómeno, generalmente, impulsado por empresas mexicanas. Por último, en México, a pesar de ser

⁶⁰ Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. *Informe sobre derecho a la alimentación y acceso a la tierra*. A/65/281 de 11 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.srfood.org/es/informes-oficiales>

⁶¹ Op cit. A/65/281

⁶² Vía campesina. *Conferencia campesina internacional: ¡Detengamos a los acaparamientos de tierras!* Cuaderno de la Vía Campesina N° 3. Abril de 2012.

país con una fuerte política de libre mercado, sus procesos históricos de reforma agraria implementados durante el siglo XX han permitido que el acaparamiento no se dé en forma tan evidente⁶³.

El crecimiento del acaparamiento se debe a diversos factores: en primer lugar, como ya desarrollamos, a que la producción de *commodities* requiere grandes volúmenes de productos, por lo cual la posesión de amplias extensiones de tierra favorece los márgenes de ganancia. En segundo lugar, el modelo de desarrollo implementado en los países, en el que predomina una economía abierta, ha llevado a que la agricultura en la región se encuentre directamente vinculada a amplios mercados externos que exigen producciones a gran escala. Y, en tercer lugar, debido a (i) la creciente demanda generada por el aumento de la población y los ingresos, (ii) la alta demanda de agrocombustibles y otros productos por parte de los países consumidores, y (iii) el desplazamiento de la producción de *commodities* a países que tienen tierras y costos de producción más bajos⁶⁴.

Una de las principales preocupaciones con relación al acaparamiento de tierras en América Latina es que *"tiene un carácter excluyente, en la medida que obstaculiza el acceso de una parte importante de la población a un medio de producción como lo es la tierra, que resulta fundamental para la generación y distribución de los ingresos"*⁶⁵. Para el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, este fenómeno *"ha favorecido a los grandes productores agrícolas, que están mejor vinculados con los mercados y para quienes es más fácil producir las cantidades y cumplir las normas requeridas para la exportación"*⁶⁶, lo cual, acompañado con la prevalencia del acaparamiento para la producción de agrocombustibles, genera *"el riesgo de que los grupos más pobres pierdan el acceso a la tierra de la que dependen"*⁶⁷.

Una segunda preocupación es que el acaparamiento de la tierra es una expresión de regresivas políticas de desarrollo, de ordenamiento territorial o agrarias, que se fundamentan en un esquema de producción que no garantiza los alimentos adecuados y genera impactos ambientales negativos⁶⁸. Cabe resaltar que la agenda de reforma agraria ha sido una constante en los procesos reivindicativos de las organizaciones campesinas en la región, pues mediante este tipo de políticas se busca garantizar el acceso a la tierra como elemento esencial para el desarrollo de los proyectos de vida de las comunidades rurales. Sin embargo, el acaparamiento opera en un sentido totalmente contrario, en tanto, ya sea mediante la compra legal de las tierras, el confinamiento de comunidades que se niegan a vender o la apropiación vía despojo⁶⁹, los y las campesinas se ven obligadas migrar a los centros urbanos u a otras zonas rurales donde terminan por convertirse en trabajadores y trabajadoras sin tierra. Es decir, un conjunto de condiciones que de una manera u otra conducen a situaciones de vulnerabilidad alimentaria.

En esta dinámica de pérdida o falta de acceso a la tierra, las comunidades y pueblos se deben enfrentar a actores económicos y políticos locales muy poderosos con gran influjo sobre autoridades y tomadores de decisiones de tipo estatal. Al respecto sólo vamos a mencionar dos ejemplos: el caso Guarani Kaiowá (Brasil) y el caso del Bajo Aguán (Honduras)

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Gómez, Sergio. Op cit. pag 21.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶⁶ Ver, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Op cit. Párrafo 7.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Ver: Borrás; et al. Op. Cit. P: 9.

⁶⁹ Tipología señaladas como comunes por los investigadores Diego Dominguez y Pablo Sabatino, del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, presentadas en el marco de Seminario Internacional sobre concentración y acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación, realizado del 9 a 1 de octubre en Colombia. Para mayor información, ver: <https://docs.google.com/file/d/0B4ZNuzlMex04b0VtMDRvbVJOaG8/edit?usp=sharing>

En Brasil, el modelo de desarrollo agrava las disputas por las tierras y los territorios, incluso en zonas de tradicional poblamiento indígena. De hecho, se trata de una lucha desigual en la cual las grandes empresas/fábricas productoras de agrocombustibles, hacendados de la soja, ganaderos y bandas armadas a su servicio, amenazan continuamente a las comunidades indígenas lo que tiene como consecuencia, incluso, gran número de asesinatos y suicidios. Este es el caso de varias comunidades Guaraní Kaiowá, en el estado brasileño de Mato Grosso do Sul.⁷⁰ Lejos de haber recibido protección ante las constantes amenazas de hacendados y las bandas armadas, que buscan extender la apropiación violenta de su territorio, destruir sus culturas y despojarlos de sus medios de vida, el estado brasileño interrumpió un proceso de demarcación de los territorios indígenas beneficiando con ello no sólo a terratenientes y empresarios, sino también a la bancada de legisladores que en el parlamento son o representan al poder hacendatario del país.⁷¹ Con lo expresado queda claro que el estado brasileño desatiende sus obligaciones con la población indígena y adopta medidas que son favorables a un sector muy poderoso configurando.

En el caso del Bajo Aguán (Honduras) se trata de un conflicto agrario sin resolver con serios impactos sobre la realización, entre otros, del DAA. En efecto, en 2012, tras un proceso legal de 18 años, sentencias judiciales establecieron la restitución de las fincas San Isidro, La Trinidad y El Despertar, a favor de los miembros del Movimiento Auténtico Reivindicador Campesino del Aguán (MARCA) Esto luego de comprobarse que la apropiación de dichas tierras por parte de dos empresarios fue ilegal, lo cual, en su momento, se acompañó del desalojo forzoso de las campesinas y campesinos del lugar.⁷² No obstante estas decisiones judiciales, el 21 de mayo del 2014 un contingente conformado por 315 miembros del ejército y de la policía y 40 agentes de seguridad privada participaron del desalojo violento de las fincas Trinidad y El Despertar utilizando bombas lacrimógenas, spray de pimienta y disparos al aire para amedrentar y desplazar a las familias que habitaban las fincas. En ambos casos las autoridades se negaron a presentar las órdenes de desalojo y, en el caso de la Trinidad, incluso procedieron al desalojo violento sin mediar palabra. Estas acciones dejaron a varias personas heridas, detenidas o criminalizadas, entre ellas a dos líderes comunitarios que contaban, precisamente, con medidas cautelares otorgadas por la CIDH en mayo de 2014.⁷³

Con los ejemplos expuestos queda claro que en el continente el accionar o pasividad del estado suele decantarse a favor de los interés de los apropiadores de tierras sean estos nacionales o transnacionales. Dichas apropiaciones, además de violentas, tienen un impacto directo sobre las posibilidades de acceso y uso de los recursos que las comunidades requieren para autogarantizar su derecho a la alimentación, así como otros derechos humanos fundamentales.

Por ello, se hace necesario que la CIDH genere estándares que refuercen la importancia que tiene para el goce efectivo de los derechos humanos, que las comunidades rurales tengan acceso a los recursos que les permiten vivir y producir dignamente, en especial, la posesión de tierras y territorios, y el acceso sostenible a sus recursos para trabajar. Cabe hacer notar que distintos organismos de Naciones Unidas se han

⁷⁰ Para mayor información sobre la situación de las comunidades y el desarrollo del caso, ver: FIAN International. *The struggle of the Guarani-Kaiowá. Land Shortage and Hunger in a Land of Plenty*. Diciembre 2013. Disponible en: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Fact_Sheet_Guarani_Dec2013.pdf

⁷¹ En ese sentido, el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH), creado en octubre 2004, en la práctica no funciona según el testimonio líderes indígenas incluidos en el mismo.

⁷² http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.07.12_Joint_Statement_Honduras_Must_Guarantee_Judicial_Independence_SP.pdf

⁷³ Jaime Adaly Cabrera del Cid y Walter Ernesto Cárcamo Lezama. Para mayor información sobre este caso ver: FIAN Internacional. *FIAN exige darle fin a los desalojos y violencia en Bajo Aguán*. Comunicado de prensa. 28 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.fian.org/es/news/article/detail/fian_exige_darle_fin_a_los_desalojos_y_violencia_en_bajo_aguan-1/

pronunciado por la necesidad de que se reconozca expresamente el derecho a la tierra de estos sectores. Así, en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2007, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada recomendó al Consejo que reconociera el derecho a la tierra en las normas internacionales de derechos humanos.⁷⁴ En su informe presentado a la Asamblea General en octubre de 2010, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó que los organismos internacionales de derechos humanos consolidaran el derecho a la tierra.⁷⁵ El proceso de elaboración de directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales llevado a cabo en el seno de la FAO también tuvo por objeto avanzar en el reconocimiento del derecho a la tierra de las poblaciones campesinas, según veremos más adelante (apartado 7).

5. Las semillas

Las semillas y la diversidad son dos elementos esenciales para que esta agricultura se desarrolle. Sin embargo, los intentos privatizadores sobre las semillas ponen en riesgo el derecho a la alimentación de los pueblos, así como vulneran otros derechos de las comunidades campesinas. La relación que existe entre la agricultura familiar y el DAA es tan importante que forma parte de la estrategia que la FAO para la lucha contra el hambre, reconociendo al año 2014 Año Internacional de la Agricultura Familiar, y estableciendo en diversos documentos el rol central que deben darle los Estados a la Agricultura de pequeña escala. Y es imposible hablar de esto sin tomar centralmente el tema de las semillas.

Las semillas son patrimonio de los pueblos al servicio de la Humanidad (así lo denomina la Campaña Global por las semillas criollas de la Vía Campesina Internacional).⁷⁶ La Agricultura comenzó hace aproximadamente 10 mil años, a partir de plantas que existían en la naturaleza con las que las comunidades campesinas indígenas fueron trabajando y seleccionando cultivares y semillas, en función de las necesidades, de los climas y regiones. Generación tras generación, mediante la selección y clasificación de las semillas, se fueron desarrollando nuevas especies y variedades vegetales adaptadas a los diferentes regiones ecológicas, resistiendo a diferentes plagas e inclemencias y abasteciendo a los pueblos con calorías y nutrientes necesarios para la vida Humana.

Sin embargo, en los últimos 20 años se han intensificado los conflictos en torno a la privatización de las semillas. De hecho, el Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver De Schutter, en su Informe sobre “Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación” del año 2009 reconoce esta tensión y resume:

“Con la profesionalización de la producción de semillas y su separación de las actividades agrícolas, ha surgido un sistema comercial de semillas paralelo a los sistemas de semillas de los agricultores a través de los cuales éstos, tradicionalmente, conservan, intercambian y venden semillas, con frecuencia al margen de los cauces oficiales. Este cambio ha hecho que se concedan a los productores de semillas y los titulares de patentes privilegios de monopolio temporal a través de los instrumentos de propiedad intelectual, como forma de alentar las investigaciones y la innovación fitogenética. En este proceso, sin embargo, los agricultores más pobres pueden

⁷⁴ Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada. *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, A/HRC/4/18, párr. 33 e

⁷⁵ Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. *Informe sobre derecho a la alimentación y acceso a la tierra*. A/65/281 de 11 de agosto de 2010, párr. 43 d

⁷⁶ Ver más información en <http://www.grain.org/es/article/entries/4089-documento-final-reunion-de-la-campana-de-semillas-cloc-via-campesina>

depender cada vez más de insumos costosos, lo que crea un riesgo de endeudamiento como consecuencia de la inestabilidad de los ingresos”⁷⁷.

Esta situación se ha dado en el marco de un nuevo escenario del mercado mundial de capitales, en el cual las corporaciones transnacionales tienen como objetivo concentrar el mercado de alimentos bajo su control. Se calcula que el posible valor de mercado de todos los alimentos que consume la humanidad es más grande que el mercado conjunto del petróleo y de la industria automotora⁷⁸.

Además, el control y privatización de las semillas, bajo mecanismos como las patentes, le permite a las corporaciones introducir tecnologías que unifican mercados hasta hoy separados, tales como el mercado semillero y el mercado de Agrotoxicos. Ambos, a nivel global están altamente concentrados. Actualmente el mercado de semillas comerciales está controlado por un puñado de empresas transnacionales El Grupo ETC (2008), calcula que diez empresas controlan el 77% del mercado de semillas. De éstas sólo tres — Monsanto, Dupont y Syngenta—, controlan 47% del mercado. Además 82% de estas semillas están patentadas: 79% corresponde a cultivos agrícolas, 17% a vegetales y flores y 4% a pastos y leguminosas forrajeras⁷⁹. Esta visión fue identificada por el Relator especial sobre el derecho a la alimentación, que en el informe antes citado se refiere a la “estructura oligopolística del mercado de proveedores de insumos”⁸⁰.

5.1. Los intentos de apropiación de bienes de los pueblos

Como hemos señalado, la gran diversidad en materia de especies agrícolas ya no responden solamente a la acción libre de la Naturaleza sino a un trabajo milenario, una experimentación y una acumulación de conocimiento que es colectivo, de los pueblos y al servicio de la Humanidad. No existe empresa, ni laboratorio o grupo de “investigadores” que pueda realizar anualmente la experiencia de clasificación y selección de semillas, de millones de especies, en miles de ecoregiones diferentes, garantizando la continuidad de este desarrollo como lo han hecho los pueblos durante miles de años. Solo para poner un ejemplo: el Maíz, es una especie que no existía en la naturaleza, que fue desarrollada a partir de la selección y multiplicación durante miles de años por los pueblos originarios. Hoy existen innumerables variedades de maíz. El Maíz posee aproximadamente 40 mil genes en su Genoma. No puede reconocerse derecho sobre una variedad de maíz a una empresa por cambiar a través de la tecnología transgénica un solo gen de esos 40 mil⁸¹.

Sin embargo, desde hace más de sesenta años, especialmente desde la década del 90, los países industrializados y grandes empresas dedicadas a la industria de los alimentos han incorporado como punto central de su agenda la aprobación por parte de los países productores de normativas relativas a patentes sobre semillas y los derechos de los obtentores sobre ellas⁸². Dentro de este marco se destaca el Convenio Internacional de la Unión para la protección de Obtentores Vegetales (UPOV)⁸³, el cual ha sido

⁷⁷ Informe del relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/64/170 de 23 de julio de 2009. Disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021_report-ga64_seed-policies-and-the-right-to-food_es.pdf.

⁷⁸ Ver: Alianza Biodiversidad (2014) *Leyes de semillas y otros pesares: los pueblos de América Latina las cuestionan e impugnan*. Las leyes de semillas aniquilan la soberanía y autonomía alimentaria de los pueblos, pag. 40

⁷⁹ Revista Biodiversidad, sustento y culturas 65, julio, 2010

⁸⁰ Op cit., A/64/170, párrafo 27.

⁸¹ Argenética: Encuentro de Ley de Semillas en la biblioteca Nacional, editorial Toctumi pag 60

⁸² Cloc-Via campesina. *Nuestras semillas, nuestro futuro*. Yakarta. 2013. P: 18. Disponible en: <http://viacampesina.org/downloads/pdf/sp/ES-notebook6.pdf>

⁸³ La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), una organización intergubernamental con sede en Ginebra (Suiza) fue creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. El Convenio fue adoptado en París en 1961, y fue revisado en 1972, 1978 y 1991. Según su propia definición “la misión de la UPOV es

incorporado a gran parte de las legislaciones internas en la región, y que busca reglamentar la propiedad intelectual sobre materia viva como las semillas, así como establecer las limitaciones para su uso por parte de los sectores agrícolas⁸⁴.

A grandes rasgos, estas nuevas tendencias legislativas tienen la idea de mercantilizar las semillas mediante el otorgamiento de patentes sobre ellas, algo que ya estaba en la UPOV. Como lo reconoce el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su informe, a pesar de que los miembros de la OMC que no deseen conceder patentes ni protección a variedades vegetales al amparo del Convenio de la UPOV pueden optar por una forma de protección sui generis, más adaptada a sus circunstancias específicas, no lo hacen⁸⁵. En la práctica, "la mayoría de los países han aprobado leyes nacionales compatibles con lo dispuesto en el Convenio de la UPOV".

Hay tres elementos adicionales que son importantes de tener en cuenta pues tienen que ver con que la prohibición del libre uso de las semillas y la limitación casi total a su libre circulación, lo cual atenta contra la esencia misma de la agricultura campesina. En concreto, apuntan a⁸⁶:

a) Permitir la privatización de variedades "descubiertas", a pesar de que los principios de la propiedad intelectual sólo permite patentar lo inventado y que en el ámbito de las semillas, toda variedad vegetal es obra humana, es decir es una "semilla campesina", que por el hecho de que jamás la inscribió facilita que quien se apropie de ella la defina como "nueva".

b) expandir la propiedad otorgada a toda variedad "similar", sin importar cuánto tiempo ella haya existido. Una cláusula como ésta fue incluida en la resolución 970 del ICA en Colombia, inclusión que fue uno de los detonantes del Paro Agrario que se llevó a cabo en Colombia y que obligó al gobierno colombiano a retirar tal resolución.

c) aumentar significativamente las sanciones contra quienes no obedezcan esto, permitiendo la confiscación no sólo de las semillas que se consideren "ilegales", sino también de los cultivos, plantaciones, cosechas y productos elaborados que provengan de tales semillas. En muchas de las propuestas legislativas, los procedimientos judiciales para tales confiscaciones serán del tipo sumario, lo que significa que se harán de manera rápida y con poca exigencia de pruebas e incluso, en algunas de ellas se les otorga explícitamente la posibilidad de perseguir penalmente a los agricultores, imponiendo penas de cárcel.

Es decir, estas nuevas leyes tienen por objeto una materia que es esencial para las comunidades campesinas pero también para nuestras sociedades. Estas regulaciones buscan manejar las semillas y eso es altamente relevante porque quien maneja las semillas, maneja la agricultura, y por tanto puede afectar el derecho a la alimentación. En esta carrera por mejorar las condiciones de cada esquema productivo, existe una desigual correlación de fuerzas que se materializa en una situación cada vez más desfavorable para las comunidades campesinas pero también para los pueblos en su conjunto, debido a que cada vez se alimentan peor a mayores costos.

proporcionar y fomentar un sistema eficaz para la protección de las variedades vegetales, con miras al desarrollo de nuevas variedades vegetales para beneficio de la sociedad". En el lenguaje de UPOV, "protección" significa privatización.

⁸⁴ Red de Semillas Libres de Colombia. *Documento de Posición por la defensa de las semillas*. Bogotá. 2 y 3 de octubre de 2013.

⁸⁵ Op cit., A/64/170, párrafo 10.

⁸⁶ GRAIN. *Leyes de Semillas en América latina, una ofensiva que no cede y una resistencia que crece y suma*. Octubre de 2013.

5.2. Impacto de la regulación de las semillas en el modo de vida campesino y en la agricultura en general

El modo de producción campesino es altamente diversificado y se caracteriza porque: i) tiene como base social las familias y comunidades campesinas locales; ii) integra la producción animal y vegetal; iii) prioriza la producción para el autoconsumo o mercado local; iv) preserva los recursos ambientales estratégicos como el agua o la biodiversidad; v) combina plantaciones permanentes con otras periódicas; vi) utiliza al máximo los insumos locales y/o reutiliza sus productos; y, vii) busca la autonomía genética y tecnológica, integrando nuevos conocimientos sin desintegrar sus sistemas tradicionales⁸⁷.

Esta forma de subsistencia que se basa en un modelo donde prima una organización del trabajo familiar y/o a pequeña escala, el cual se da sobre la base de (i) valorar lo local a través de los vínculos afectivos y familiares, (ii) administrar directamente de sus experiencias productivas, y (iii) resaltar las costumbres locales y tradiciones populares⁸⁸. Además, permite preservar otro elemento esencial, como es la integración de campesinos y campesinas en sus comunidades locales priorizando el cuidado del entorno natural local y de los sistemas agroecológicos.

Sus proyectos de vida como sujeto social con características fuertemente colectivas, su subsistencia a través de formas de producción tradicionales y el intercambio de productos agrícolas que privilegia los valores de uso sobre los valores de cambio de los productos, es lo que permite a este colectivo hablar y reivindicar la soberanía alimentaria. Esta noción, impulsada por la *Vía Campesina*, reivindica los elementos antes descritos como parte de lo que constituye una vida digna para el Campesinado. Desde este lugar, se sostiene además que *“la agricultura es mucho más que un negocio, y tiene que ver con el desarrollo económico local y nacional como medida para enfrentar la pobreza y el hambre”*⁸⁹. Este modelo busca la preservación *“de la vida rural, el medio ambiente, y el manejo de los recursos naturales de modo sostenible”*⁹⁰. Bajo el amparo de esta categoría se sostiene que todos los países y personas *“deben tener el derecho y la capacidad de definir la producción de sus propios alimentos, la agricultura y las políticas agrícolas, así como el derecho a proteger sus mercados internos y contar con presupuestos del sector público para la agricultura”*⁹¹.

Para las comunidades campesinas la propiedad intelectual de las semillas es contraria a su agenda de soberanía alimentaria, pues (i) vulnera el patrimonio común y los patrimonios colectivos de las comunidades, debido a que le otorga propiedad a material vivo que era de libre circulación; (ii) favorece la biopiratería, al permitir que “obtentores” patenten semillas no registradas, aún cuando éstas hubieran sido usadas y mejoradas por parte de comunidades que las usaron históricamente; y (iii) su implementación está acompañada de medidas legales que buscan prohibir y sancionar el uso de técnicas tradicionales de siembra, como lo son la reutilización de las mejores semillas de la cosecha⁹².

Por el contrario, el campesinado considera que debe protegerse y fomentarse el uso de semillas criollas, pues éstas *“son el eslabón que une al campesino y a la campesina con su identidad. ¿Cómo podrá*

⁸⁷ Ver: Movimento dos Pequenos Agricultores / MPA – Brasil. *Campesinato e a agricultura camponesa no brasil. Plano Camponês por Soberania Alimentar e Poder Popular*. Caderno de Estudos III. Brasil. Pp.: 22-23.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Martínez, María Elena y Peter M. Rosset. *Del conflicto de modelos para el mundo rural emerge la vía campesina como movimiento social transnacional*. Artículo parcialmente basado en: “a Vía Campesina: the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement. 2010. Publicado en Journal of Peasant Studies. Vol. 37, No. 1. Routledge, UK. Pp: 149-175.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Campaña por las Semillas libres en Colombia. *La Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la ley 1518 de 2012, que aprueba UPOV 1991*. Comunicado de prensa. Diciembre 11 de 2011.

sobrevivir un campesino, una campesina y sus familias si no tienen semillas?”⁹³, se pregunta La Vía Campesina a la hora de cuestionar la proliferación de las semillas patentadas. Asimismo, las semillas criollas favorecen la biodiversidad en el campo, que se puede ver en riesgo dado que aquellas que son modificadas genéticamente buscan estandarizar la producción. Sobre este aspecto, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación afirmó que la introducción de variedades transgénicas de maíz en México

“constituye un grave riesgo para la diversidad de las variedades nativas de maíz, habida cuenta de los efectos desconocidos del maíz modificado genéticamente en el maíz no modificado en las complejas condiciones medioambientales del país. Estos riesgos se deben en gran medida a las características del flujo genético del maíz, cuyo polen puede recorrer largas distancias, pero también a los hábitos de intercambio de semillas de los agricultores mexicanos”⁹⁴.

Y en relación con el panorama general, el ex Relator De Schutter en el Informe ya citado, reconoce que

“La expansión de los derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos. Además, los derechos de propiedad intelectual —en particular las patentes concedidas sobre plantas o sobre genes o secuencias de ADN— pueden constituir un obstáculo directo a la innovación por parte de los agricultores. La preservación de la biodiversidad y el desarrollo de sistemas de semillas de los agricultores se basa no sólo en la utilización de variedades naturales (variedades tradicionales no sujetas a protección) sino también en la conservación, intercambio o venta de semillas cosechadas, puesto que con frecuencia las variedades tradicionales pueden combinarse con variedades modernas para obtener variedades que ofrezcan un mejor comportamiento en entornos locales específicos. Sin embargo, aunque el artículo 9 3) del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura se refiere a los derechos de los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, este derecho sólo se reconoce “con arreglo a la legislación nacional y según proceda”, y son frecuentes las limitaciones a los derechos de los agricultores para proteger mejor los derechos de los obtentores”⁹⁵.

Por todo esto es que se debe ser procurar marcos regulatorios a medida de cada realidad y poder preservar la función de los sistemas tradicionales de semillas de los agricultores incluso si para ello es necesario adoptar legislación que no cumpla con las disposiciones del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales⁹⁶.

5.3. Los impactos de las semillas genéticamente modificadas en el ambiente rural y en las ciudades

Las semillas genéticamente modificadas también traen consigo un problema adicional: muchos de estos cambios en sus códigos genéticos buscan hacer los productos resistentes a agroquímicos destinados al combate de plagas que los afectan⁹⁷. Sobre este tema, uno de los casos mas estudiados ha sido la

⁹³ MPA – Brasil. *Casa de semillas criollas*. Porto Alegre. Brasil. Septiembre de 2009.

⁹⁴ Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. *El derecho a la alimentación. Misión a México*. A/HRC/19/59/Add.2. 17 de enero de 2012. Párrafo. 53.

⁹⁵ Op cit., A/64/170, párrafo 39.

⁹⁶ Op cit., A/64/170, párrafo 40.

⁹⁷ Artículo Infobae. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/10/21/1517756-argentina-mal-uso-los-agroquimicos-provoca-problemas-salud>

aplicación de glifosato sobre plantaciones que han sufrido dichas modificaciones y los resultados, aunque difieren notablemente unos de otros⁹⁸, permiten identificar, al menos, la persistencia de riesgos razonables para la vida digna de las comunidades rurales que habitan cerca de las plantaciones fumigadas. El uso de estas sustancias, amenaza entre otras cuestiones, un medio ambiente adecuado para las personas que habita en las zonas expuestas a estas sustancias, estándares de calidad aceptables de alimentos y agua, y condiciones favorables para la salud⁹⁹ de quienes manipula y trabajan con estas sustancias, de quienes habitan en las zonas aledañas y en quienes consumen estos alimentos.

Un reciente estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia, concluyó que la exposición a este producto químico: i) aumenta la posibilidad de sufrir trastornos dermatológicos; ii) aumenta el riesgo de abortos; y, iii) sus efectos a largo plazo pueden empeorar las condiciones de salud de los habitantes rurales en ese país¹⁰⁰. Los investigadores, tomando como base los registros individuales de diagnósticos médicos entre los años 2003 y 2007, así como la información diaria sobre la presencia de campañas de aspersión aéreas de cultivos ilícitos con glifosato, concluyeron que *"la exposición al glifosato utilizado en las campañas de aspersión aérea de cultivos de coca aumenta la probabilidad de sufrir trastornos en la piel (problemas dermatológicos) y los abortos"*¹⁰¹. Dicho estudio se suma a las diversas advertencias que han hecho otros organismos científicos. El Equipo Multidisciplinario del Departamento de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Río Cuarto, de la provincia de Córdoba de Argentina, concluyó, luego de analizar tanto a trabajadores que manipulan estos productos, como a personas que habitan zonas cercanas de las fumigaciones, que *"los resultados, como en otros lugares del mundo, fueron que las personas que tienen contacto directo con estas sustancias tienen un daño aumentado en su material genético, en relación a aquellas personas que tienen otras actividades"*¹⁰².

El uso indiscriminado de Agrotoxicos no es solo un problema del campo, sino que los alimentos comercializados en las ciudades presentan gran cantidad de agrotoxicos y estos pasan a los consumidores. Diversos estudios están dando muestra de esta situación. Por citar un ejemplo el Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina (INTI) advirtió que las dosis de plaguicidas en la leche materna exceden en un 15 por ciento a los del Código Alimentario Argentino. La investigación fue realizada en maternidades del conurbano bonaerense, donde se detectó que en la leche materna de las mujeres hay residuos de pesticidas que alteran la calidad nutricional del alimento y que podrían causar trastornos en la salud de los lactantes¹⁰³.

Por su parte también en Argentina, el Grupo de Genética y Mutagénesis Ambiental (GEMA), investigadores de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), confirmaron con estudios en personas y animales las consecuencias sanitarias del glifosato, endosulfan, atrazina, cipermetrina y clorpirifós. *"La vinculación entre*

⁹⁸ Ver, a favor del uso del glifosato: CICAD. *Estudio sobre los efectos del programa de erradicación de cultivos ilícitos, mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato (Pecig) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*. Santo Domingo. 26 de abril de 2005. Para un análisis crítico de este informe, ver: Instituto de Estudios Ambientales - Universidad Nacional de Colombia. *Observaciones al "Estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente"*. Bogotá. Mayo de 2005.

⁹⁹ Universidad Nacional del Litoral. *Informe acerca del grado de toxicidad del glifosato*. Santa fé, Argentina. Septiembre de 2010. P: 104 y ss. Disponible en, <http://www.unl.edu.ar/noticias/media/docs/Informe%20Glifosato%20UNL.pdf>

¹⁰⁰ Ver: Camacho, Adriana y Daniel Mejía. *Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano*. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia. 2013.P.: 19.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Al respecto, ver: <http://www.cba24n.com.ar/content/las-personas-expuestas-agrotoxicos-sufren-danos-geneticos>

¹⁰³ Al respecto, ver: http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/plaguicidas_leche_materna_bonaerense.pdf

daño genético y cáncer es clara, los agroquímicos generan daño genético y conllevan mayores probabilidades de contraer cáncer, sufrir abortos espontáneos y nacimientos con malformaciones”¹⁰⁴.

Otra derivación de la presencia de organismos genéticamente modificados es la imprevisibilidad de cómo van a reaccionar en el medio en el que son colocados y, por lo mismo, esas consecuencias no están adecuadamente presentes en las regulaciones vigentes. Se han documentado casos que muestran como las semillas genéticamente modificadas contaminan e invaden con enorme facilidad campos vecinos de cultivos convencionales y los dueños de esas tecnologías exigen sistemáticamente daños y perjuicios a los dueños de los campos que han sido contaminados por “utilizar” su patente¹⁰⁵.

Sin embargo, no hay en los estados una preocupación para mitigar este tipo de impactos en la salud y no se ha incorporado en la estructura gubernamental instrumentos que permitan mejorar el control estatal de estas actividades que aparecen como riesgosas. De hecho, en Argentina se han cuestionados los procesos a través de los cuales se aprueban estas semillas y sus consiguientes pesticidas por no revertir una clara independencia entre los actores que solicitan las autorizaciones y quienes deben controlar que no produzcan efectos nocivos en el ambiente ni en las personas¹⁰⁶.

En este escenario es imprescindible que el Estado genere capacidad instalada para poder las nuevas actividades que se presentan como amenazas para los derechos humanos de su población y desarrolle herramientas que mejoren la participación de las comunidades en estos procesos, mejorando el acceso a la información o la participación en muchas de estas discusiones.

5.4 Contaminación Genética: consecuencias y abusos

Dado de que las plantas modificadas genéticamente en su mayoría son de polinización abierta, el polen de sus flores puede contaminar a las plantas de cultivos campesinos y agricultores familiares. Por el hecho de que en general los OGM se enmarcan en sistemas de monocultivos de grandes extensiones, los campesinos que quedan rodeados o cerca de ellos están más expuestos a esta contaminación.

Las consecuencias son importantes, por un lado atentan contra las semillas nativas y naturales, modificando la genética de las semillas futuras según los objetivos de las corporaciones. Pero por otro lado, la presencia de estos genes en las plantas campesinas pueden ser utilizados por las corporaciones para demandar regalías por patentes sobre semillas que los campesinos nunca adquirieron ni desearon adquirir. Inclusive, existen antecedentes en los cuales Monsanto intentó intervenir las tierras de los campesinos y el destino de sus cosechas alegando que las semillas utilizadas eran de su propiedad.

Un caso paradigmático es el del Agricultor Canadiense Percy Schmeiser. Este agricultor y su familia, trabajaron seleccionando y mejorando la Colza (Canola) en sus campos por más de 50 años¹⁰⁷. En 1998 entre sus cultivos, detectó plantas de Colza Transgénica que él nunca había sembrado. Estas eran

¹⁰⁴ Ver: Dario Aranda, Daño genético y glifosato, Pagina 12, 6 de octubre 2014. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-256890-2014-10-06.html>

¹⁰⁵ Enlace con el original: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=9494>

¹⁰⁶ Ver al respecto el caso relatado a través de las notas (por orden cronológico) "Una ONG ambientalista objeta una semilla" nota y subnota disponible en el siguiente link <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-228335-2013-09-05.html> y "Semillas para el debate", nota y subnotas disponibles en el siguiente link <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-240120-2014-02-19.html>

¹⁰⁷ Ver a este respecto, <http://semillasdeidentidad.blogspot.com/2013/03/entrevista-percy-schmeiser-simbolo-de.html>

producto de la deriva de polen desde el campo vecino que de esta manera contaminó las plantas de Percy. Monsanto decidió demandar a Percy en función de sus derechos de Patentes. Percy demostró que esas plantas no eran suyas. Los hechos se repitieron en 2005 y las causas judiciales llegaron a la Corte Suprema de Justicia de Canadá, que ordenó a Monsanto hacerse cargo de los costos que incurrió Percy para eliminar de su campo todas las plantas contaminadas.

Monsanto amenazó varias veces a la familia del agricultor y propuso en varias ocasiones llegar a un acuerdo si Percy firmaba un documento comprometiéndose a no volver a demandar nunca a Monsanto y a no divulgar jamás los hechos ocurridos. Este caso demuestra que las patentes de semillas y plantas ponen en serio riesgo los derechos de los campesinos y agricultores, sobre todo de aquellos que no quieren subordinarse a las tecnologías y políticas impuestas por las corporaciones.

5.5. Reformas legislativas

El proceso de Privatización de las semillas se viene desarrollando a nivel global desde la década del 1960, a partir de un fuerte Loby de las empresas corporativas para establecer nuevas normativas Globales. La historia de UPOV muestra una expansión permanente y aparentemente sin límite de los derechos de las empresas semilleras junto a una reducción también permanente y sin límites de los derechos y libertades de agricultores y campesinos. El Convenio original otorgaba derechos de propiedad solamente sobre variedades que hubiesen sido desarrolladas por quien solicitaba la privatización; es decir, concedía poco más que el derecho exclusivo de comercializar una variedad privatizada y no establecía sanciones específicas. Con las sucesivas transformaciones en 1972, 1978 y 1991, UPOV actualmente concede propiedad sobre variedades “descubiertas” y otorga derechos monopólicos sobre la producción, comercialización, exportación, importación, además de permitir a las empresas pedir la confiscación de cultivos, plantaciones, cosechas y productos derivados de la cosecha. Asimismo, establece que las empresas pueden demandar penalmente, lo que implica penas de cárcel.

El Convenio UPOV 91 es el que hoy se está intentando imponer en todo el mundo bajo el pretexto de la “protección”. Sin embargo en lo que a derechos de las comunidades campesinas se refiere, el UPOV 91 niega los derechos de los agricultores tanto a nivel particular como en su sentido más amplio, al cercenar su derecho a guardar semillas para la siembra y permitir a las corporaciones adueñarse de la biodiversidad, logrando un control comercial completo sobre las semillas y los conocimientos de las comunidades.

Además los criterios de protección de obtenciones en UPOV exacerban la erosión de la biodiversidad por promover la uniformidad de las semillas. Esto es tremendamente peligroso pues la uniformidad conduce a pérdidas de cosecha y a mayor inseguridad alimentaria. Finalmente la privatización de las semillas afecta negativamente a la investigación y el intercambio de conocimientos.

En América Latina y el Caribe son miembros de UPOV Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. De estos Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Perú son los únicos que en este momento aplican UPOV 91.

Las leyes de semillas que hoy buscan imponerse son una aplicación irrestricta y a menudo ampliada de UPOV 91 como hemos descrito anteriormente¹⁰⁸. Es decir, se renuncia a establecer una protección más sofisticada, que les permita preservar, respecto de las variedades vegetales, las posibilidades de conservar, compartir y volver a plantar semillas, al igual que las prácticas igualmente tradicionales de las comunidades agrícolas como la selección y el cultivo de variedades vegetales, se adoptan leyes modelos. El ex relator De Schutter reconoce que la causa de esto puede "ser resultado del asesoramiento técnico prestado a los países en desarrollo, que suele consistir en recomendar que aprueben leyes compatibles con ese Convenio, sin tener en cuenta las necesidades concretas de cada país o, por ejemplo, sin establecer diferencias entre cultivos". E incluso explicarse por la presión que ejercen algunos Estados sobre otros, en el marco de acuerdos comerciales de libre comercio¹⁰⁹.

Estas nuevas regulaciones adquieren la forma de normas de protección de variedades y patentes (las que se conocen como leyes de semillas) o se presentan como normas de control y certificación obligatoria de la agricultura orgánica, de registro y certificación de semillas y normas de bioseguridad que facilitan el comercio de semillas transgénicas.

Así, estas nuevas legislaciones, que en su conjunto logran regular qué puede producirse y comercializarse, responden a estas exigencias y avanzan en garantizar los derechos de los desarrolladores de patentes y nuevas tecnologías en base a la modificación genética sobre los derechos y necesidades de las comunidades rurales que se vinculan con las semillas de una manera diferente. En países como México, Colombia, República Dominicana existen legislaciones aprobadas en los últimos años que se presentan como la forma en que se da cumplimiento con la UPOV 91 y cuyas características centrales ya adelantamos (apartado 5.2).

Sin embargo, en otros países o incluso en los antes señalados, pero en una especie de reafirmación con este sistema de patentes, estas limitaciones a las formas tradicionales de producción aparecen como regulaciones fitosanitarias en donde se entiende que las semillas son seguras cuando son certificadas.

Pero un tercer elemento, con enorme impacto es el vacío que deja la omisión estatal de control y protección al cliente que permite que las empresas ejerzan una posición dominante y hagan abuso de ella. En estas situaciones la posibilidad de acudir ante el Estado para mitigar esa falta de disparidad de fuerzas es fundamental. Esto se vio en un caso reciente en Argentina¹¹⁰ en donde los productores denunciaron que la empresa proveedora de semillas estaba haciendo abuso de posición dominante y los obligaba a firmar un contrato (de adhesión) donde dice quiénes deben ser los proveedores de sus nuevas semillas de soja y con qué acopios y exportadores operar, además de establecer el concepto de regalías por el uso de la tecnología.

Uno de los casos donde se ha evidenciado la incompatibilidad de las normativas de protección de semillas con el derecho a la alimentación es en Colombia. Tras la firma de un Tratado de Libre Comercio entre este país y los Estados Unidos, el cual incluye en su artículo 16.1 la obligación de las partes para firmar diferentes convenios de protección de la propiedad intelectual sobre materias vivas, el gobierno emitió la

¹⁰⁸ Ver GRAIN. *Leyes de Semillas en América latina, una ofensiva que no cede y una resistencia que crece y suma*. Octubre de 2013.

¹⁰⁹ Informe del relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/64/170 de 23 de julio de 2009, párrafo 11. "Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación"

¹¹⁰ Ver: *Nota Abuso de Monsanto con la venta de semillas*, 1 de septiembre 2014, Pagina 12, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-254264-2014-09-01.html> y denuncia anexa.

Resolución 9.70 del Instituto Colombiano de Agricultura (ICA), medida que se suma a la incorporación dentro de su legislación penal del delito de usurpación de los derechos de los obtentores vegetales¹¹¹.

Dicha resolución establece que los y las agricultoras solo pueden usar semillas legalmente certificadas en sus cultivos y que, en caso que quieran preservar algunas de ellas para próximas cosechas, estos remanentes solo podrán ser sembrados solo una vez más en terrenos menores a cinco hectáreas y no pueden ser intercambiados con otros u otras agricultoras¹¹².

A pesar de que el ICA ha señalado que una de las justificaciones para implementar este tipo de medidas es garantizar condiciones fitosanitarias óptimas, diferentes expertos que han analizado esto en Colombia¹¹³ consideran que esta justificación es imprecisa pues tal y como se ha demostrado en el análisis del caso¹¹⁴, son comunes los episodios donde el producto de cosechas realizadas con semillas certificadas no cumple con los estándares de calidad, lo cual se agrava porque no existen cláusulas que señalen que las pérdidas causadas por una mala semilla deben ser asumidas por los obtentores vegetales, lo que significa que éstas son asumidas por los afectados.

Además, la prohibición de la re utilización de semillas va en contravía de una práctica tradicional de comunidades rurales que ha sido eficaz para garantizar que las nuevas cosechas cumplan con estándares de calidad aceptables e, incluso, podría entenderse que la obligación de usar solamente semillas legalmente certificadas va en contravía del Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos (TIRFAA) de la FAO¹¹⁵, el cual, si bien señala que la limitación de los derechos de los agricultores y agricultoras para el manejo y conservación de semillas puede darse con arreglo a las leyes locales, está limitado por el principio de no regresividad en materia de derechos sociales.

Actualmente, esta resolución se encuentra suspendida, dada la fuerte presión de sectores sociales y la opinión pública tras conocerse el secuestro y destrucción de varias toneladas de arroz que habían sido sembrados por campesinos en el municipio de Campoalegre (departamento de Huila), utilizando la técnica tradicional de la resiembra de semillas secadas y seleccionadas. En total, según cifras oficiales, entre los años 2010 y 2012 el gobierno Colombiano ha incautado 3.960.67 kilos de semillas de arroz, trigo, maíz, papa y otros productos agrícolas. No obstante, el ICA ha presentado un borrador de nueva resolución que no modifica ninguno de los aspectos sobre los cuales campesinos y campesinas se han mostrado en desacuerdo; tan solo excluye de medidas coercitivas las semillas que no estén destinadas a la comercialización, cláusula que deja intacta la prohibición de la resiembra¹¹⁶.

El caso antes descrito es uno de los más emblemáticos en la región, pero no el único. En Argentina la legislación actual relativa a semillas certificadas no reconoce lesión sobre los derechos de los obtentores vegetales cuando una semilla se reserva y usa para una nueva siembra. Sin embargo, en la misma línea de la normativa colombiana, el Ministerio de Agricultura de la Nación se ha referido a la necesidad de "*respetar la propiedad intelectual*" y por lo cual, en agosto de 2012, afirmó que el gobierno nacional estaba

¹¹¹ Ley 1032 de 2006 de la república de Colombia, artículo 4.

¹¹² Grupo Semillas. *Las leyes que privatizan, controlan el uso de las semillas y criminalizan las semillas criollas*. Bogotá. 5 de septiembre de 2013.

¹¹³ Red de Semillas Libres de Colombia, Op. Cit.

¹¹⁴ Para un mayor análisis del este caso, ver el documental 9.70, directora, Victoria Solano. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-EI_g

¹¹⁵ Artículo 9.3: Nada de lo que se dice en este artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda.

¹¹⁶ Grupo Semillas. 2013. Op cit.

trabajando en una nueva ley de semillas que establezca el cobro de regalías para quienes desarrollan o patentan nuevas variedades de semillas¹¹⁷. Lo anterior, según analistas, generará un aumento en su precio que afectará a pequeños productores y, por otro lado, limitará los derechos de agricultores y agricultoras a guardar, conservar e intercambiar este material¹¹⁸. Un nuevo proyecto que se pretende poner en discusión habla esta vez de la agricultura familiar. Pero ese reconocimiento no es garantía de adecuada protección. De hecho, permanecen vigentes presentes figuras que se oponen a la circulación de semillas, estableciendo registros y controles. Sin embargo el proyecto no es público.

En relación con esto, el ex Relator De Schutter en el mencionado informe establece:

"A la hora de identificar el sistema de derechos de propiedad intelectual más adecuado a sus necesidades específicas, los Estados podrían apoyarse en evaluaciones del impacto en los derechos humanos independientes y participativas, con el fin de adoptar sus decisiones con conocimiento de causa. Pero ni los acuerdos internacionales ni las iniciativas privadas deberían desalentar la utilización por parte de los Estados de la flexibilidad que les está permitida. No debería obligarse a ningún Estado a establecer un régimen para la protección de los derechos de propiedad intelectual que vaya más allá de los requisitos mínimos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio: por tanto, cabe cuestionar los acuerdos de libre comercio que obligan a los países a adherirse al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 1991 o a adoptar legislación que cumpla con las disposiciones del Convenio. La flexibilidad a disposición de los Estados tampoco debería verse anulada por obstáculos privados. De hecho, incluso en ausencia de una fuerte protección de los derechos de propiedad intelectual en ciertas jurisdicciones o con carácter adicional a dicha protección, las empresas que venden semillas pueden recurrir a cláusulas contractuales (acuerdos de utilización de tecnología) o a tecnologías genéticas restrictivas en semillas modificadas genéticamente, con el fin de proteger sus privilegios. Aunque la utilización de las tecnologías genéticas restrictivas se ha visto frenada por la publicidad negativa, al Relator Especial le ha llegado información según la cual esta moratoria de facto posiblemente sólo sea temporal. Estas barreras deberían prohibirse en la legislación nacional sobre derechos de propiedad intelectual".¹¹⁹

5.6. Los intereses presentes en las nuevas regulaciones

La concentración del mercado global de alimentos e insumos utilizados en la cadena agroindustrial es casi total: Monsanto controla el 90% del mercado mundial de semillas transgénicas y el 27% del mercado mundial de semillas y, junto con otras diez corporaciones, más del 90% del mercado mundial de agroquímicos ligado indisolublemente al uso de semillas transgénicas. Por otro lado, las comercializadoras de granos ADM, Bunge, Cargill y Dreyfus controlan el 90% del comercio mundial de granos¹²⁰. Este modelo en el cual los alimentos se constituyen en mercancías sujetas a la especulación del mercado financiero, constituye una de las causas del hambre en el mundo y a su vez la principal amenaza para las comunidades campesinas¹²¹. Estas corporaciones, poseen una fuerte capacidad de lobby sobre los Estados logrando en muchos casos que las políticas agropecuarias estén orientadas a maximizar sus oportunidades más que al apoyo a los agricultores y campesinos para el desarrollo rural.¹²² Esta disparidad

¹¹⁷ Aranda, Darío. *Semillas en debate*. En: Diario Página 12. 25 de octubre de 2012 Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-206295-2012-10-25.html>

¹¹⁸ Marcha. *Argentina: ¿Qué hay detrás de la ley de semillas?* 4 de septiembre de 2012. En: <http://www.marcha.org.ar/1/index.php/nacionales/94-ambiental/2009-que-hay-detras-de-la-nueva-ley-de-semillas>

¹¹⁹ Op cit., A/64/170 de 23 de julio de 2009, párrafo 41.

¹²⁰ Revista Biodiversidad, sustento y culturas 65, julio, 2010

¹²¹ Vicente, Carlos. *Corpos, cuerpos y sujetos*. Revista Biodiversidad LA. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Documentos/Corpos_cuerpos_y_sujetos

¹²² *Ibidem*.

explica además mucha de las legislaciones antes descritas, como desarrollamos en los apartados anteriores.

En el Informe del año 2009 que ya referimos del Relator Especial De Schutter, la aparición de un sector comercial de producción de semillas al margen de las explotaciones agrícolas y, más recientemente, de un sector biotecnológico, ha hecho que aumenten las demandas de protección de los derechos de los genetistas e inventores de biotecnologías, que en la actualidad se escuchan a nivel mundial. Esto posibilitó un sistema comercial de semillas del que los agricultores dependen cada vez más.

Por esto es importante que las regulaciones no sean a medida de un actor (el de las empresas que tienden a homogeneizar y modificar las semillas a utilizar) sino que sean regulaciones que busquen garantizar que los agricultores tengan acceso a los insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas) en condiciones razonables y que las innovaciones beneficien a todos los agricultores, incluidos los pobres y vulnerables. Esta es la única forma de entender el derecho de todos a gozar de los beneficios del progreso científico.

Pero los Estados deberían velar también por que pudieran crearse sistemas de semillas extraoficiales y no comerciales: no deberían injerirse en esos sistemas sin una justificación adecuada, sino que por el contrario, deberían protegerlos de la injerencia de terceros, y también velar activamente por su expansión, pese a las presiones provenientes del sistema comercial de semillas. Sólo si existe un equilibrio entre esos dos conjuntos de obligaciones estarán los agricultores en condiciones de poder elegir con fundamento y libertad plena entre un sistema u otro, los cuales constituyen formas alternativas de procurarse el sustento.

El ex relator De Schutter en el informe que tomamos como referencia, al respecto menciona:

“Para intentar ayudar a los Estados a tener en cuenta los derechos humanos al aplicar sus políticas de semillas, el presente informe subraya por consiguiente la obligación de los Estados de hacer uso, en toda la medida que lo requiera el respeto de los derechos humanos, del margen de flexibilidad que ofrecen los acuerdos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual, que es compatible con la obligación de proteger el derecho de todos a beneficiarse del progreso científico y de sus aplicaciones y el derecho a la alimentación, incluido el acceso a los recursos productivos. Pero también se tiene presente en el informe la necesidad apremiante de promover los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas como medio de adaptación de las comunidades locales a las nuevas amenazas que constituyen, por ejemplo, el cambio climático, la erosión del suelo o los brotes de nuevas enfermedades de las plantas”¹²³.

Este es el espíritu que debe guiar la intervención de la CIDH en esta materia y acompañar a los estados en la promoción de un marco legislativo que desarrolle un sistema de derechos de propiedad intelectual que no avance o atente contra los derechos humanos de estas poblaciones. Para ello es importante generar referencias más específicas que le permitan dialogar con los Estados respecto de la forma de abordar estos problemas. Finalmente, tampoco se han desarrollado con la especificidad necesaria las dimensiones que expresan el contenido particular de los derechos a la participación, a la igualdad y a la no-discriminación en el caso de las comunidades campesinas.

6. El rol de la justicia en la reivindicación de estos derechos

La situación en la viven las comunidades rurales, en especial en relación a los derechos impactados por las problemáticas relatadas en los apartados anteriores, describe una falta de realización de los DESC. Sin

¹²³ Op cit., A/64/170 de 23 de julio de 2009, párrafo 8

embargo, el rol de la justicia en cada uno de los países no ha logrado mayormente desarrollar formas de protección adecuadas con la intensidad que la situación de los derechos humanos de estas poblaciones requiere. La intervención en general del poder judicial en estos conflictos ha sido en dirección a avalar la persecución y criminalización que sufren las comunidades y sus líderes, en vez de concretar la legítima aspiración de ver justiciable el DAA cuando se le amenaza o vulnera, reconocer adecuadamente el derecho al territorio o los recursos que tienen, sus justos reclamos de participación en los asuntos que son de su interés e incluso su posición de mayor vulnerabilidad frente a los intereses de grupos de poder.

En efecto, en muchas legislaciones no se reconoce ni protege la función social, cultural, económica y ambiental de la tierra, el agua y otros recursos como las semillas para las comunidades como tampoco se reconoce la relevancia que tiene para la sociedad en su conjunto que las comunidades puedan seguir desarrollando su forma de vida y producción. En ese sentido, en la actualidad las reflexiones internas sobre el carácter del sujeto campesino y sus necesidades diferenciadas, ha llevado a que se reivindique un concepto de derechos territoriales que pueda ser aplicado a estas comunidades¹²⁴. Si bien el derecho internacional presenta desarrollos apenas incipientes en este aspecto¹²⁵, las especificidades y complejidad que adquiere la procura de acceso a estos derechos por parte de campesinos y campesinas y comunidades originarias exige que la comunidad internacional y los Estados un esfuerzo evidente y explícito.

6.1. Criminalización de líderes, comunidades y luchas

Hacer un inventario de los muchos casos en que comunidades y líderes que buscaban defender su DAA han sido criminalizados, no es el objetivo de este documento. No obstante, resaltaremos un par de ejemplos en la medida que ilustran sobre cómo la lucha por el DAA o derechos afines está conllevando una creciente cuota de represión y persecución.

El primero de ellos es el caso de Kimsakocha - Loma Larga en Ecuador. Allí, las comunidades indígenas se oponen a un megaproyecto minero que no contó con su consentimiento previo, libre e informado. Kimsakocha es una zona de ecosistema frágil que abastece de agua para uso doméstico y riego a cerca de 2.000 familias campesinas e indígenas que viven de la agricultura y la cría de animales para realizar su DAA. En 2009, debido a la ausencia de un amplio debate, las comunidades se opusieron a la Ley Minera que busca facilitar en el país las acciones e intereses del respectivo sector. A consecuencia de dicha oposición, el gobierno ecuatoriano inició una política de criminalización y judicialización contra defensores y defensoras de derechos humanos, lo que tuvo como consecuencia que 3 dirigentes fueran acusados de terrorismo, sedición y sabotaje por defender el agua. La presión social hizo que se cambiara la acusación por obstrucción de vías y al final, en el 2011, fueron sentenciados a un año de cárcel. Luego, la Corte redujo la privación de la libertad a 8 días¹²⁶, pena que fue ejecutada en marzo de 2013. , Esto puso en evidencia el propósito estatal de no tolerar ningún tipo de reclamo popular, ni siquiera los pacíficos, que estén orientados a defender las comunidades y sus derechos frente a proyectos de desarrollo o de inversión que afectan sus territorios y modos de vida.¹²⁷

¹²⁴ Cloc-Vía Campesina, Presentación Institucional, en, www.viacampesina.org

¹²⁵ Este punto se desarrollará en el apartado correspondiente a estándares internacionales.

¹²⁶ Resolución Proceso 128-11. Primera Sala de lo Penal y Tránsito. Corte Provincial del Azuay. 10 de agosto de 2011.

¹²⁷ Para mayor información sobre la criminalización en el marco del caso Kimsakocha ver: FIAN Internacional. *Criminalización de la resistencia contra la minería en Ecuador*. Octubre de 2013. Disponible en: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Fact_sheet_Kimsakocha_Final_Espanol.pdf

Otro caso notorio de persecución del Estado a defensores del DAA o derechos conexos, es el de la criminalización de la lucha campesina de Marina Kué - Curuguaty, en Paraguay. En un contexto generalizado de concentración de tierras, extensión de monocultivos, imperio de los latifundios y empobrecimiento de las comunidades, el 15 de junio de 2012 una incursión fiscal-policial con finalidad de desalojo culminó con once campesinos y seis policías muertos, varias personas heridas, denuncias de ejecuciones extrajudiciales, omisiones de auxilio, torturas, tratos inhumanos y degradantes contra personas campesinas, así como privación de libertad e inicios de amañados procesos penales contra decenas de mujeres y hombres trabajadores rurales sin tierra.¹²⁸ Cabe resaltar que las familias campesinas habían ocupado un predio donado previamente al Estado paraguayo y destinado a fines de la reforma agraria por el Poder Ejecutivo, pero que fue objeto de apropiación ilegal por parte de una empresa privada. Desde el año 2004 campesinos y campesinas se encontraban realizando gestiones ante instituciones estatales con el fin de formalizar sus derechos de tenencia sobre las tierras de Marina Kue reivindicándolas como públicas y destinadas a la reforma agraria.¹²⁹ Lejos de atender estos reclamos, el Ministerio Público no cumplió su deber de investigar las muertes de los campesinos asesinados, y llevó adelante procesos penales por invasión de inmueble y otros hechos punibles contra personas campesinas, sin que fuera aclarada siquiera la cuestión de la titularidad legal del inmueble. Un total de 63 personas campesinas fueron imputadas con base en una lista de miembros de la comisión de sin tierra que la policía encontró en Marina Kue.

El caso tuvo un particular impacto político al haber sido utilizado como pretexto para la destitución del Presidente Fernando Lugo el día 22 de junio de 2012, mediante un cuestionado juicio político impulsado por el Parlamento una semana después de la masacre.¹³⁰

De las personas imputadas, once fueron posteriormente acusadas por la fiscalía en el marco de un procedimiento penal caracterizado por graves violaciones del derecho al debido proceso. El escrito de acusación no individualizaba ni detallaba, por ejemplo, las pruebas ofrecidas por la fiscalía tal como exige la ley. Ante esas irregularidades, la defensa solicitó la suspensión de proceso penal hasta que se decidiera quién es el titular de las tierras. Esto fue rechazado, así como la solicitud de recusación del fiscal por su manifiesta falta de imparcialidad. Tras varias suspensiones, la audiencia preliminar de la causa fue realizada en el mes de octubre de 2013, y pese a todas las irregularidades procesales, la jueza resolvió

¹²⁸ Tres investigaciones independientes han recopilado testimonios que confirman las mencionadas denuncias, así como numerosas evidencias para una interpretación de los hechos distinta a la sostenida por la fiscalía. Al respecto ver: Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC) *Informe Masacre de Curuguaty*. Octubre de 2012. Disponible en: <http://de.scribd.com/doc/110616439/Informe-Curuguaty-PEIC>; y, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue*. Diciembre de 2012. Disponible en: http://www.codehupy.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27&Itemid=21). FIAN y La Vía Campesina también editaron en 2014 un resumen de la misión internacional de Derechos Humanos, realizado *in situ* en septiembre 2012, *Conflictos agrarios y criminalización de campesinas y campesinos en Paraguay: el caso de Marina Kue y la masacre de Curuguaty*. Disponible en:

http://www.fian.org/library/publication/detail/report_of_the_case_of_marina_kue_and_the_curuguaty_massacre/

¹²⁹ Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). Op cit.

¹³⁰ Según denuncias de expertos, el juicio político careció de legalidad y legitimidad constitucionales. Ver: Mendoza Ortiz, Bobadilla E., Alderete A., Almada P., Estrago G., López X. González S. *Por qué es ilegal e ilegítimo el juicio político a Fernando Lugo*. Asunción. Julio de 2012. Disponible en: <http://de.scribd.com/doc/101031707/POR-QUE-ES-ILEGAL-E-ILEGITIMO-EL-JUICIO-POLITICO-A-FERNANDO-LUGO>. Véase también los comunicados de la UNASUR del 22 de junio de 2012, disponibles en: http://www.unasursg.org/uploads/5f/b7/5fb73f337485943b2eff44e897abb496/230612_COMUNICADO-ASUNCION-JUNIO-22-2012.pdf; y, del MERCOSUR el 24 de junio de 2012, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/me

elevantarla a juicio oral y público. El Tribunal de Salto de Guairá suspendió el juicio previsto para el 26 de junio de 2014, fijándolo para el 17 de noviembre del corriente año.

Durante el año 2014, la criminalización e irregularidades continuaron no solo contra las personas de las comunidades sino también contra sus defensores. En efecto, en lo que ha sido calificado como una estrategia para evitar su asistencia al juicio oral y público¹³¹ en septiembre del 2014 los abogados defensores recibieron la noticia de que la Oficina Disciplinaria de la Superintendencia General de Justicia abrió un pedido de sumario a los abogados defensores de las campesinas y los campesinos sin remitirles siquiera las acusaciones que pesan sobre ellos. Los abogados defensores califican este procedimiento como “irregular” y como “hostigamiento a la defensa”.¹³²

Como puede apreciarse con estos ejemplos, además de graves violaciones a los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, preocupa que los estados de la región lejos de proteger los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, dirijan más bien sus recursos (humanos, legales, represivos) a criminalizar comunidades y líderes, acallando las reivindicaciones en torno al derecho a la alimentación u otros derechos conexos.

6.2. Los pequeños avances en materia de justiciabilidad del DAA

Al tiempo que las comunidades y líderes son víctimas en no pocas ocasiones de una justicia que en vez de protegerlos les persigue, no se extingue sin embargo el anhelo de ver justiciable sus derechos humanos, en especial el DAA. Los esfuerzos en esa dirección continúan si bien mantenerlos no es fácil, pues incluso en aquellos casos en los que se logran pequeños adelantos, los estados mismos obstaculizan lo avanzado.

Un claro ejemplo de esto es un proceso de justiciabilidad del DAA adelantado en Guatemala en años recientes, el cual, a pesar de sus dificultades, se ha tornado en histórico al ganarse por primera vez en su historia jurídica una demanda explícitamente relacionada con el DAA. En efecto, en el año 2011, cuatro familias Chortís, de dos aldeas del municipio de Camotán del departamento de Chiquimula, presentaron demandas judiciales contra el Estado de Guatemala porque sus hijas e hijos padecían desnutrición, situación que constituye una violación del DAA. Los casos fueron presentados dentro de un proceso de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes enmarcado dentro del art. 104 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Como resultado de este proceso, un juez competente dictó cuatro sentencias responsabilizando al Estado de Guatemala por omisión en el cumplimiento de los derechos a la vida, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la alimentación y al agua de las familias demandantes. Infortunadamente, el propio estado, a través de varios ministerios responsables del cumplimiento de las medidas dictadas en las sentencias, interpusieron recursos de amparo contra dichos fallos, lo cual tornó en ineficaz el acceso a un recurso adecuado.¹³³

¹³¹ Sobre este asunto recomendamos consultar: <http://www.ultimahora.com/fiscal-imputa-y-ordena-detencion-3-campesinos-ocupacion-marina-cue-n765080.html>, <http://ea.com.py/v2/imputan-a-otros-4-dirigentes-de-la-comision-de-victimas-de-curuguaty/>

¹³² Ver: <http://m.ultimahora.com/abogado-del-caso-curuguaty-denuncia-sumario-irregular-n829735.html>; <http://www.ultimahora.com/caso-curuguaty-corte-inicia-sumario-abogado-campesinos-n829384.html>

¹³³ Para más información sobre el caso ver: Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. *Informe Anual Circunstanciado 2013*. Guatemala. Febrero 2014. Pp: 300-302; OACNUDH. *Primer reporte de cumplimiento de sentencias en los cinco casos de desnutrición en el Municipio de Camotán*. Guatemala. 2013; y, Zepeda, Ricardo. *La lucha por la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala*. En: FIAN et al. *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2014*. Diez años de las Directrices del Derecho a la alimentación: logros, iniquidades y luchas. LokayDRUCK. Heidelberg. 2014. Pp: 65 - 67. Disponible en: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Observatorio_2014.pdf. Adicionalmente, el Relator Especial del derecho a la alimentación adecuada hace mención del caso en su informe presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas, por su

Infortunadamente las familias implicadas así como muchas otras de su comunidad, siguen en una situación de alto riesgo y desnutrición. Adicionalmente, el conjunto de las acciones emprendidas por el Estado hasta la fecha no ha llevado a la restitución de sus derechos, recibiendo únicamente esporádica asistencia alimentaria que no alcanza para alimentar a las familias. Hasta la fecha, el conjunto de las medidas adoptadas por el Estado no ha llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias, por lo que continúan siendo violados los derechos humanos a la alimentación, el agua, la vivienda, la salud de las familias.¹³⁴

Con base en este ejemplo, sería importante que el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos exhortara a los estados a instaurar, adecuar y hacer funcionales, eficientes y transparentes mecanismos de acceso a la justicia para el DAA, e impedir obstaculizar o retrotraer los avances que en esa materia se vayan realizando.

6.3. La importancia de proteger y procurar la igualdad sustantiva

Más allá de las discusiones existentes en cada una de las justicias nacionales, cabe resaltar que todo estado respetuoso de derechos humanos debe honrar la obligación estatal de remover las causas estructurales que colocan a determinadas personas y grupos en situación de vulnerabilidad y garantizar las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esta visión de la igualdad, se traduce en deberes concretos: uno de ellos, es el deber de adoptar medidas de acción afirmativas que tiendan a compensar las desventajas de índole socio-económico y aquellas referidas a los colectivos y sectores sociales postergados y los sitúen en pie de igualdad con el resto de la población para el goce efectivo de sus derechos. En muchos casos, esto implicará buscar activamente la forma de compensar discriminaciones pasadas (acciones afirmativas) y posibilitar el acceso efectivo al ejercicio de los derechos, en igualdad de condiciones respecto de otros grupos.

El reconocimiento de la diferencia pero sin que ésta se plasme en desigualdad es, además de una reivindicación de los colectivos y grupos subordinados, uno de los desafíos más complejos para las sociedades democráticas que construyen y consolidan procesos de igualdad. Tensiones que se presentan en muchos de los aspectos que fueron abordados, tales como la visión de derecho a la propiedad intelectual que se va a defender o las formas de propiedad privada que se reconoce como válida. Lo cierto es que las poblaciones rurales viven en situación de pobreza tal que son uno de los grupos sociales respecto de quienes el Estado debe intervenir activamente para remediar las causas de la marginación y la exclusión social.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo 8 de su Observación general N° 20, señala que para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para

importancia en el avance en la justiciabilidad del derecho a la alimentación: Olivier De Schutter. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/68/288. Octubre 2013. P: 6.

¹³⁴ Campaña Guatemala sin Hambre y FIAN internacional. *El derecho a la alimentación – acciones y omisiones del estado*. Informe del Monitoreo de las Sentencias en el Caso de Desnutrición Infantil en Camotán, Guatemala. Agosto de 2014.

prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*¹³⁵.

En las legislaciones vigentes en los países existen lo que se denomina "*cláusula del progreso*" que explicitan incluso este deber. En la Argentina, por ejemplo, se le obliga al Congreso a

"proveer lo conducente para el desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores (...); promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el igual desarrollo relativo de provincias y regiones (...); sancionar leyes de organización y de base de la educación que (...) aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales; dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales" (cf. art. 75, inc. 19, CN).

Al considerar en conjunto las normas constitucionales e internacionales referidas, existe un margen para cuestionar las concepciones liberales e individualistas de ciertos derechos fundamentales, tales como el derecho de propiedad, e inundarlos de características más propias del Estado Social. Por ejemplo, incorporar el interés social como motivo legítimo para introducir limitaciones al concepto acotado del derecho humano a la propiedad, el reconocimiento del derecho de propiedad ancestral a los pueblos indígenas, la dimensión sustantiva del derecho al igualdad y no discriminación y la protección especial y prioritaria a los grupos excluidos, el catálogo ampliado de derechos sociales, así como los nuevos fines públicos y atribuciones asignadas a los poderes del Estado. Es decir, explicitar en estándares de protección judicial la validez y obligación de adoptar medidas que vayan orientadas deliberadamente a lograr una mayor justicia distributiva y definitivamente, la tierra se haya entre los bienes que el Estado debe redistribuir.

A la vez y por esto, constituirse en garantes de ciertas normas procedimentales que aparecen como fundamentales a la hora de defender derechos humanos, tales como el derecho a la consulta previa o al acceso a la información se vuelve relevante y esencial.

La interpretación evolutiva de los tratados de derechos humanos, que tanto ha servido para aportar a la vigencia y relevancia del derecho internacional de los derechos humanos, tiene una deuda pendiente en esta materia. Los actores judiciales pueden servir y están siendo convocados como un recurso imprescindible para la efectiva vigencia de los derechos de estas poblaciones. Es importante que la CIDH acompañe este proceso, acercando a las justicias nacionales elementos que les permitan mejorar el nivel de reconocimiento y protección de los derechos que son fundamentales para estas comunidades en las dimensiones que ellas lo requieren. También, para elaborar desde la región aportes sustantivos a las discusiones sobre las nuevas dimensiones que debe tener el control estatal sobre los actores privados o incluso la responsabilidad que les cabe a los actores no estatales en estas vulneraciones de derechos.

¹³⁵ Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, pág. 19.

7. Procesos en otras instancias internacionales

Los desafíos que se presentan en cada una de estas áreas tienen, en otras instancias internacionales algún nivel de desarrollo. Conocer aquellos que aparecen como más relevantes puede permitir a la CIDH avanzar en estas cuestiones de mejor manera.

7.1 Declaración sobre los derechos de las y los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales

La “Declaración sobre los derechos de las y los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales¹³⁶” en debate actualmente en Naciones Unidas, sigue avanzando. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos ha pedido su aprobación¹³⁷. El Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de negociar el proyecto de declaración, establecido en octubre de 2012, tuvo su primera sesión en junio de 2013 y se reunirá nuevamente en Noviembre en Ginebra, tras tener su mandato renovado por el Consejo de Derechos Humanos¹³⁸. En estas instancias, aspectos sustantivos sobre estas cuestiones están siendo objeto de discusiones por las organizaciones (entre otras, las aquí firmantes) y los Estados comprometidos con la realidad de estas comunidades.

Es esencial articular este proceso a nivel de Naciones Unidas con los desarrollos que se encaren en la materia desde la Ilustre CIDH.

7.2 Los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³⁹

Tras una década de investigaciones jurídicas, el 28 de septiembre de 2011, en una reunión convocada por la Universidad de Maastricht y la Comisión Internacional de Juristas, un grupo de 44 expertos y expertas en derecho internacional y derechos humanos adoptó los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las ETOs (por sus siglas en inglés) se refieren a las obligaciones relacionadas con los derechos humanos de los Estados - individualmente y en su conjunto - hacia las personas que residen fuera de sus territorios. Si queremos enfrentar las amenazas de la globalización, las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos, son cruciales. Aún cuando en el seno del Sistema de derechos Humanos de Naciones Unidas existen importantes precedentes de aplicación de las ETOs, estas no han sido reconocidas por la ley, la política y la práctica de muchos Estados y existen inmensos vacíos en materia de protección judicial ante las violaciones a dichas obligaciones, especialmente en lo que refiere a los DESC. Los Estados han tendido a delimitar las obligaciones en su propio territorio, lo que no hace justicia ni a las necesidades regulatorias de la comunidad internacional ni a la defensa del principio de universalidad de los derechos humanos.

El reduccionismo en las obligaciones territoriales ha creado un vacío en la protección de los derechos humanos en un número de procesos político-económicos internacionales, y la falta de una regulación basada en los derechos humanos que pueda aumentar su protección. La situación es especialmente

¹³⁶ *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. A/HRC/19/75. 25 de febrero de 2012. Anexo N° 1.

¹³⁷ *Ibidem*, Recomendación N° 7, párr. 74.

¹³⁸ Ver: Naciones Unidas. Resolución *Promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Doc A/HRC/26/L.13. 23 de junio de 2014

¹³⁹ Disponible en: http://www.etoconsortium.org/nc/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=21

amenazadora en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, con graves violaciones en las Américas, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad

Los Principios de Maastricht sobre las ETOs son un paso importante para cerrar estas lagunas y representan un instrumento muy necesario para las organizaciones de derechos humanos, y para los movimientos sociales que deben enfrentarse a violaciones extraterritoriales de derechos humanos. Que la CIDH haga uso de estos Principios sería un gran paso.

7.3 Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*¹⁴⁰

También vale la pena dar cuenta del trabajo realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), que recientemente aprobó las "*Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*". Este instrumento reconoce que la erradicación del hambre y de la pobreza, y el uso sostenido del medio ambiente dependen de la manera en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques.

Estas *Directrices voluntarias*, adoptadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012, constituyen el primer instrumento internacional que aborda la cuestión de la tierra, las pesquerías y los bosques desde el punto de vista de los derechos humanos de los grupos rurales no indígenas, como las y los campesinos, pescadores y pastores con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para el conjunto de la población y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esta iniciativa continúa y respalda las *Directrices voluntarias* en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004 y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, celebrada en 2006).

En este sentido, es un instrumento muy importante pues da orientaciones específicas a los Estados para establecer marcos legales y aplicar políticas relativas a la tierra, las pesquerías y los bosques de acuerdo a las obligaciones de derechos humanos contraídas a partir de la ratificación de los principales tratados¹⁴¹.

Por la riqueza de algunas de los acuerdos que se plasmaron en ellas, nos permitimos citar en extenso algunos de ellos¹⁴²:

1. *Objetivos*: las directrices persiguen mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca, beneficiar particularmente a las personas vulnerables y marginadas y alcanzar las metas de seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la

¹⁴⁰ Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>.

¹⁴¹ Ver *Manual para Juezas y Jueces sobre la Protección de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*, elaborado por Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)- La Vía Campesina, la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), FIAN Internacional y la Red Iberoamericana de Jueces (REDIJ), 2014. Disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/derechos-humanos-mainmenu-40/recursos-sobre-los-derechos-de-los-campesinos/1995-manual-para-juezas-y-jueces-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-campesinas-y-campesinos>

¹⁴² Para un comentario de las *Directrices* ver la Revista sobre Tenencia de la Tierra de la FAO No. 1 dedicada al tema en <http://www.fao.org/nr/tenure/land-tenure-journal/index.php/LTJ/issue/view/5>.

seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible (art. 1.1).

2. *Principios generales*: se destacan equidad y justicia donde se incluye adopción de medidas positivas para fomentar acceso y tenencia para todos, incluyendo personas vulnerables y tradicionalmente marginadas; igualdad de género (*igualdad de derechos de tenencia para hombres y mujeres*, arts. 4.6, 5.4 y 5.5), consulta y participación que incluye tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los procesos de toma de decisiones y transparencia que incluye definición clara y amplia difusión de las decisiones y en formatos accesibles.
3. *Carácter no absoluto de la tenencia, incluido el derecho de propiedad*: Se establece que ningún tipo de tenencia, incluida la propiedad privada tiene carácter absoluto¹⁴³ (art. 4.3).
4. *Reconocimiento legal a derechos legítimos de tenencia*: Los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley¹⁴⁴ (art. 4.4).
5. *Protección de los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia*: Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia¹⁴⁵ (art. 5.3). Las directrices se refieren expresamente a los pueblos indígenas, a las comunidades con sistemas tradicionales o consuetudinarios de tenencia de la tierra (sección 9) y a los casos de tenencia informal (sección 10).
6. *Consideración de valores sociales, culturales, espirituales, económicos, etc.*: Al elaborar las políticas y leyes sobre la tenencia, los Estados deberían tomar en consideración los valores sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales de la tierra, la pesca y los bosques sujetos a sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia (art. 9.7).
7. *Seguridad jurídica de la tenencia y prohibición de desalojos forzosos*: Todas las formas de tenencia deberían proporcionar a todas las personas un grado de seguridad en la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios al derecho nacional e internacional, así como frente al acoso y otras amenazas (art. 4.4). En particular, se establece la protección para los

¹⁴³ Se expresa además que los derechos de tenencia están limitados por los derechos de los otros y por las medidas adoptadas por los Estados con fines de interés general (que incluye bienestar común, protección del ambiente y obligaciones en materia de derechos humanos) (art. 4.3).

¹⁴⁴ Se establece también que de acuerdo con los principios de consulta y participación previstos en las Directrices, los Estados deberían definir, a través de reglas ampliamente difundidas, qué categorías de derechos son las que se consideran legítimas (art. 4.4).

¹⁴⁵ En particular, respecto de los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia (art. 5.3).

pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan (art. 9.5)¹⁴⁶.

8. *Derecho a la participación en procesos de toma de decisiones relativos a tenencia de la tierra y recursos naturales*¹⁴⁷: Se reconoce que en los procesos de toma de decisión que afecten los derechos legítimos de tenencia, se debe garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos (3B)¹⁴⁸.
9. *Consulta con los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra e los casos de proyectos o medidas que pudieran afectar sus recursos*¹⁴⁹: Las consultas deben ser efectivas y significativas y deben tener como fin obtener el consentimiento libre, previo e informado con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Los principios de consulta y participación establecidos en el párrafo 3B.6. deberían aplicarse en el caso de otras comunidades que se describen en esta sección. 9.9.*
10. *Tierra, pesca y bosques en manos del sector público*: Los Estados deberían desarrollar y difundir políticas que abarquen la utilización y el control de la tierra, las pesquerías y los bosques que retiene el sector público y deberían tratar de desarrollar políticas que promuevan una distribución equitativa de los beneficios procedentes de la tierra, las pesquerías y los bosques de propiedad estatal (art. 8.6).
11. *Recursos naturales ligados a la tenencia de la tierra*: Los Estados deberían elaborar y dar a conocer las políticas relativas a la asignación de los derechos de tenencia de recursos naturales públicos en favor de otros sujetos y, si fuera aplicable, la delegación de responsabilidades

¹⁴⁶ En particular, se reconoce que allí donde los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan, los Estados deberían reconocer y proteger tales derechos. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia no deberían sufrir desalojos forzosos de tales tierras ancestrales (art. 9.5).

¹⁴⁷ Los Estados deberían facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales (art. 4.10).

¹⁴⁸ 3B. Consulta y participación: establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.

¹⁴⁹ Los Estados y otras partes deberían llevar a cabo consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto o antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar a los recursos sobre los que las comunidades posean derechos. Los proyectos deberían basarse en una consulta efectiva y significativa con los pueblos indígenas, a través de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y teniendo en cuenta las posiciones y opiniones particulares de cada Estado. Los procesos de consulta y adopción de decisiones deberían organizarse sin intimidaciones y deberían desarrollarse en un clima de confianza. *Los principios de consulta y participación establecidos en el párrafo 3B.6. deberían aplicarse en el caso de otras comunidades que se describen en esta sección. 9.9.* Los Estados y otras partes deberían celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto de inversión que pudiera afectar a los recursos sobre los que las comunidades ostenten derechos. Los proyectos deberían basarse en una consulta efectiva y significativa con los integrantes de los pueblos indígenas tal como se explica en el párrafo 9.9. En el caso de aquellas inversiones que utilicen los recursos de otras comunidades, deberían aplicarse los principios de consulta y participación de las presentes Directrices. 12.7

relacionadas con la gobernanza de la tenencia. Las políticas de asignación de derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos deberían ser congruentes con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales. Las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente la tierra, las pesquerías y los bosques deberían recibir la consideración debida en la reasignación de derechos de tenencia. Deberían tenerse en cuenta en las políticas los derechos de tenencia de otros sujetos, y toda persona que pudiese verse afectada debería ser incluida en los procesos de consulta, participación y toma de decisiones. Las mencionadas políticas deberían asegurar que la asignación de derechos de tenencia no constituya una amenaza para los medios de vida de las personas al privarlas de su acceso legítimo a estos recursos (art. 8.7).

12. *Responsabilidad de las empresas:* Las empresas y otros actores no estatales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia, actuando con debida diligencia (evaluación de efectos de sus acciones sobre los derechos; obligación de los Estados de origen de procurar que las empresas no estén involucradas en violaciones a derechos humanos) (art. 3.2).
13. *Especulación del suelo y la concentración de la tierra:* Los Estados deberían adoptar medidas a fin de impedir los efectos no deseables sobre las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables que puedan derivarse de la especulación del suelo, la concentración de la tierra y el abuso de las formas tradicionales de tenencia, entre otros fenómenos (art. 11.2).
14. *Reconocimiento de tenencia informal:* Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. Los Estados deberían, en particular, reconocer la aparición del derecho de tenencia informal producto de las migraciones en gran escala (art. 10.1).
15. *Protección de productores de pequeña escala:* Dada la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia (art. 11.8).
16. *Inversiones responsables:* Se reconoce la importancia de realizar inversiones públicas y privadas para mejorar la seguridad alimentaria (art. 12.1). En especial, los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos (art. 12.2).
17. *Transacciones de tierra a gran escala:* Los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia¹⁵⁰.
18. *Inversiones razonables/Acuerdos de inversión:* Con arreglo a los principios de consulta y participación de las presentes Directrices, los Estados deberían determinar conjuntamente con

¹⁵⁰ Entre dichas garantías podrían encontrarse 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. 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 y deberían fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar.

todas las partes afectadas las condiciones que fomenten las inversiones responsables y deberían elaborar y divulgar posteriormente políticas y legislaciones que fomenten las inversiones responsables, respeten los derechos humanos y promuevan la seguridad alimentaria y la utilización sostenible del medio ambiente. En las leyes se debería exigir que los acuerdos de inversión definan claramente los derechos y obligaciones de todas las partes en tales acuerdos. Los acuerdos de inversión deberían cumplir los marcos jurídicos y los códigos de inversión nacionales (art. 12.8).

19. *Evaluaciones previas sobre transacciones a gran escala:* Cuando se estén considerando inversiones que impliquen transacciones a gran escala de derechos de tenencia, en particular adquisiciones y acuerdos de asociación, los Estados deberían esforzarse por disponer que las distintas partes realicen evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones positivas y negativas que las inversiones puedan tener en los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente. Los Estados deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes no se vean comprometidos por las inversiones (art. 12.10)¹⁵¹.
20. *Redistribución de la tierra y límites sobre la tierra:* Las reformas redistributivas pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general. Para llevar adelante estas reformas los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas (art. 15.2)¹⁵².
21. *Reformas redistributivas por alta concentración de la tierra y gran pobreza rural:* A su vez, podrán estudiarse reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques. Las reformas redistributivas deberían garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres a la tierra, la pesca y los bosques (art. 15.3).
22. *Expropiación y compensación:* Los Estados solo deberían proceder a expropiaciones cuando los derechos a la tierra, la pesca o los bosques sean necesarios para un fin de interés general y

¹⁵¹ Se establece también que los Estados deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes y las reivindicaciones sobre los mismos, incluyendo los de tenencia tradicional e informal, se identifiquen de manera sistemática e imparcial, de igual modo que los derechos y medios de vida de otras personas que también se vean afectadas por la inversión, como los productores en pequeña escala. Este proceso debería llevarse a cabo a través de consultas con todas las partes afectadas de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas Directrices (art. 12.10).

¹⁵² Además se establece que cuando se estudien reformas redistributivas, los Estados podrán, si lo desean, realizar evaluaciones de los posibles efectos positivos y negativos que dichas reformas podrían tener sobre los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente. Este proceso de evaluación debería llevarse a cabo de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas directrices. Las evaluaciones podrán utilizarse como base para determinar las medidas necesarias en apoyo de los beneficiarios y con el fin de mejorar el programa redistributivo (art. 15. 7). A su vez, se determina que los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables. Todas las partes afectadas deberían tener derecho a la tutela judicial efectiva y a una indemnización justa de acuerdo con la legislación nacional y las disposiciones de la sección 16. (art. 15.9).

deberían respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, en particular los grupos vulnerables y marginados, adquiriendo los recursos mínimos necesarios y ofreciendo con prontitud una compensación justa de acuerdo con el derecho nacional (art. 16).

Por ser este trabajo una muestra importante de ciertos acuerdos entre los estados sobre temas ampliamente relevantes en estas discusiones es que consideramos que la CIDH puede adoptarlos como puntos de partida en la construcción de los estándares aún pendientes en el SIDH.

7.4. Hacia un instrumento vinculante en materia de Empresas y Derechos Humanos

En este marco, es importante mencionar a su vez que el 25 de Junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la Resolución “*Elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*”. De este modo, se iniciaran por fin y formalmente en el seno de la ONU debates sumamente trascendentes sobre los mejores modos de abordar y regular normativamente a nivel internacional aquellas violaciones de derechos humanos que involucran el accionar de las corporaciones. Esperamos que la CIDH pueda seguir con atención estas discusiones para incorporar a su agenda permanente de trabajo el abordaje de las vulneraciones que comprometen a estos actores.

8. Petitorio.

Por todo lo expuesto, queremos solicitar a la ilustre CIDH¹⁵³:

- Que incorpore el concepto de soberanía alimentaria como visión integradora para garantizar el derecho a la alimentación adecuada;
- Que genere canales de diálogo continuo con los referentes de la población rural de América Latina y el Caribe;
- Que incorpore en su agenda permanente de trabajo la preocupación por visibilizar las problemáticas de la población rural de la región, en particular el campesinado y los pueblos indígenas. Para ello, que realice diagnósticos y monitoreo sobre la situación de los derechos a la alimentación y al territorio que le permitan hacer recomendaciones a los Estados a los efectos de incidir en la mejora de las condiciones de vida y vigencia de sus derechos humanos, en especial los DESC;
- Que reconozca, a través del desarrollo de estándares específicos que los patrimonios colectivos y los bienes comunes, como las semillas y la biodiversidad, son elementos esenciales para el goce efectivo de los derechos humanos de las comunidades rurales;
- Que reconozca las afectaciones a los derechos humanos que se derivan de las regulaciones de semillas y fitogenéticas;
- Que preste especial atención a los procesos y mecanismos de concentración, privatización y/o extranjerización de la tierra y el agua, y al uso masivo de agrotóxicos, y sus impactos en la vigencia de los derechos de la población rural de la región, en particular el campesinado y los pueblos indígenas;
- Que identifique el rol que tienen las empresas transnacionales en la afectación de derechos fundamentales del campesinado y desarrolle una agenda de trabajo que incluya el abordaje de las obligaciones extraterritoriales de los Estados.

¹⁵³ El petitorio fue elaborado sobre la línea de base de aquello que se requirió a la CIDH en Octubre de 2013, durante la Audiencia sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe.

- Que se pronuncie sobre la necesidad de que los tratados internacionales sobre comercio e inversión no contraríen las obligaciones de los Estados en materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
- Que dialogue con los procesos e instancias de desarrollo de estándares que se están dando en el marco de Naciones Unidas, como la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos y el proceso de elaboración de un instrumento internacional vinculante sobre corporaciones transnacionales y otras empresas con relación a los derechos humanos.
- Que en sus actividades tenga en cuenta los estándares internacionales ya desarrollados en la materia, como las *"Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"* y las *Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación*.
- Que de permanente seguimiento a las denuncias y casos sobre criminalización y persecución de comunidades, organizaciones y líderes sociales, que en el continente abogan por la defensa y garantía del DAA, el derecho a la tierra u otros derechos conexos.