



Asamblea General

Distr. general
27 de agosto de 2002
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 111 b) del programa provisional*

**Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones
relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios
para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las
libertades fundamentales**

El derecho a la alimentación

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe sobre el derecho a la alimentación preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 56/155 de la Asamblea General, de 15 de febrero de 2002.

* A/57/150.

** El presente informe se presentó con retraso porque el Relator Especial debió esperar para recibir las respuestas a las solicitudes de esclarecimiento de la información contenida en el informe.



Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación

Resumen

El derecho a la alimentación es un derecho humano protegido por el derecho internacional. Es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. Los gobiernos tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, y aplicar el derecho a la alimentación.

Sin embargo, el hambre y la malnutrición crónica aún condenan a millones de personas a vivir en el subdesarrollo y a morir jóvenes. Más de 815 millones de personas aún padecen hambre y malnutrición crónica. Por años, mueren de hambre, unos 36 millones de personas directa o indirectamente. Cada siete segundos muere un niño menor de 10 años a consecuencia de los efectos directos o indirectos del hambre. La malnutrición perjudica a los niños de por vida, las células cerebrales no se desarrollan, se atrofia el crecimiento y se propagan la ceguera y otras enfermedades. Las personas hambrientas están condenadas a una existencia marginada de hambre y pobreza que se transmite de generación en generación.

Todo esto sucede en un mundo cada vez más rico y en que ya se producen más alimentos que los necesarios para abastecer a la población mundial. El hambre no es una cuestión de destino; el hambre es el resultado de la acción o la inacción humana. La conclusión desalentadora a la que se llegó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, es que casi no se han adoptado medidas para cumplir el compromiso de reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre. En Roma se logró poco progreso, a excepción de algunos adelantos pequeños pero innovadores en la Declaración final de la Cumbre. En la Declaración, los gobiernos reconocieron el derecho a la alimentación y acordaron redactar un conjunto de directrices voluntarias encaminadas a la realización del derecho a la alimentación. El Relator Especial considera que si se fortalece el concepto de derecho a la alimentación mediante este proceso, los gobiernos tendrán que responder cada vez más por las promesas que hacen en las cumbres internacionales, ya que la adopción de medidas para reducir el hambre pasa a ser una obligación jurídica, no simplemente una elección de política.

Si bien el Relator Especial considera que la cooperación internacional es fundamental, siguen siendo los gobiernos nacionales los que tienen la obligación principal de realizar el derecho a la alimentación. En ese plano, el acceso a la tierra es fundamental y la reforma agraria debe ser una parte fundamental de las estrategias del Gobierno encaminadas a reducir el hambre. En muchas partes del mundo, las personas luchan por sobrevivir porque no tienen tierras o porque sus propiedades son tan pequeñas que no les permiten tener una vida digna. La reforma agraria debe ser justa y transparente.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–6	4
II. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después.....	7–21	5
III. El acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación.....	22–42	8
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	43–47	14

I. Introducción

1. La Comisión de Derechos Humanos, en sus resoluciones 2000/10, de 17 de abril de 2000, y 2001/25, de 20 de abril de 2001, definió el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En cumplimiento del mandato, el Relator Especial ha informado acerca de las actividades realizadas en dos informes generales y un informe sobre la misión al Níger, presentados a la Comisión de Derechos Humanos, y en dos informes presentados a la Asamblea General. Por conducto de sus informes, el Relator Especial trata de establecer un corpus de trabajo que sirva de base para aprovechar en cada informe los adelantos conceptuales y prácticos del anterior.

2. A los fines del presente informe, el Relator Especial reafirma la definición del concepto de derecho a la alimentación establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general No. 12, en la que se señala que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla”¹. Inspirado por la Observación general, el Relator Especial profundiza aún más la definición de derecho a la alimentación de la siguiente manera:

“El derecho a la alimentación es ... el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”².”

3. A pesar de que cada vez más se reconoce el derecho a la alimentación, aún hay 815 millones de personas que padecen hambre y malnutrición crónica y grave diariamente³. Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la mayoría de las personas que padecen hambre (777 millones) vive en los países en desarrollo, 27 millones en los países en transición y 11 millones en los países industrializados. Más del 33% de los jóvenes de África sufren de los efectos de la subnutrición permanente, grave, crónica, con un crecimiento físico atrofiado. En Asia meridional, casi uno de cada cuatro asiáticos sufre malnutrición crónica, y el

70% de los niños con crecimiento atrofiado del mundo vive en Asia. A nivel mundial, muere de hambre un niño menor de 10 años cada siete segundos, directa o indirectamente⁴. El mayor porcentaje de mortalidad infantil se atribuye directamente a las enfermedades relacionadas con la malnutrición.

4. Cuando se redactó el presente informe en julio de 2002, 10,2 millones de personas en África meridional estaban amenazadas por el hambre⁵. El hambre o la escasez grave de alimentos ya afecta a la población de Malawi, Zambia, Zimbabwe, Lesotho y Angola. Según la FAO, en 2002 16 países africanos deben hacer frente a problemas de emergencia alimentaria, devastados por la sequía, las inundaciones y la guerra³. Respecto a los demás países del mundo, la situación alimentaria es grave en la República Popular Democrática de Corea, en el Afganistán y Mongolia y es preocupante en Chechenia y el territorio palestino ocupado. El pueblo de la Argentina, El Salvador, algunos sectores de Guatemala y los pequeños Estados de las Islas Cook y Tonga también padecen por la escasez de alimentos.

5. Cuando se redactó este informe, acababa de finalizar en Roma la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. La conclusión más clara y más alarmante de la Cumbre fue que se había logrado poco en el cumplimiento del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, de reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre y malnutrición crónica grave. En muchos países, en particular de África, la situación se deteriora en vez de mejorar. En los últimos seis años, el hambre ha aumentado en el Afganistán, Bangladesh, la República Democrática del Congo, la India, el Iraq, Kenya, la República Popular Democrática de Corea, la República Unida de Tanzania y Uganda. No obstante, el hambre no afecta solamente a los países en desarrollo: muchos países desarrollados también admiten la existencia de inseguridad alimentaria entre sus poblaciones más pobres.

6. A pesar de la importancia fundamental de erradicar el hambre, en la Cumbre se ha logrado poco. No obstante, hay algunos elementos positivos, pequeños pero innovadores en la Declaración final de la Cumbre que permiten albergar esperanzas. En el presente informe en primer lugar se examinan los adelantos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Luego, se examina el acceso a la tierra y la reforma agraria como una estrategia fundamental para asegurar el derecho a la alimentación, en particular en

los países en desarrollo. Finalmente, el Relator Especial ofrece un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

II. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después

7. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos pidieron al Relator Especial que “contribuya eficazmente al examen de mediano plazo de la aplicación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”⁶. En cumplimiento de ese pedido, el Relator Especial preparó una serie de recomendaciones y presentó una declaración a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la secretaria de la FAO con anterioridad a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. También participó en la Cumbre de Roma en su calidad de Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. La FAO organizó un acontecimiento simultáneo sobre el derecho a la alimentación, y el Relator Especial fue el orador principal. En esta sección se examina la situación actual, el progreso logrado desde 1996 y los adelantos de la Cumbre.

8. En junio de 2002, en Roma se celebró la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, a fin de examinar el progreso logrado con respecto a los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. El compromiso fundamental contraído por los gobiernos en 1996 fue el de reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que padezcan hambre. No obstante, la conclusión más clara y alarmante de la Cumbre celebrada en 2002 fue el hecho de que se había progresado poco en la consecución de ese objetivo. Cinco años después, aún hay 815 millones de personas hambrientas, según la FAO. Si se sigue progresando tan lentamente, recién en el año 2030 se alcanzará el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas⁷. No obstante, la situación es aún peor que lo que sugieren las estadísticas globales. Si no se consideran las cifras de sorprendente progreso de China, desde 1996 el hambre ha aumentado a nivel mundial. Según el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, sin considerar a China, hubo un aumento de 40 millones de personas con inseguridad alimentaria y malnutrición crónica durante el decenio de 1990. Los países donde hubo un aumento de personas malnutridas son el Afganistán, Bangladesh, la República Democrática del Congo, la

India, el Iraq, Kenya, la República Popular Democrática de Corea, la República Unida de Tanzania y Uganda. En África, la situación en la mayoría de los países es peor hoy en día que hace diez años⁸. Un tercio del total de la población de los países de África subsahariana padecen malnutrición y hambre graves y crónicas. Según la FAO “muy pocos, o ninguno” de los 91 países que informaron acerca de la aplicación de los compromisos contraídos en 1996 pudieron afirmar haber hecho progresos sustanciales⁹.

9. A pesar de la importancia fundamental de erradicar el hambre, sólo dos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estuvieron representados en la Cumbre por primeros ministros, aunque muchos países en desarrollo estuvieron representados por Jefes de Estado o primeros ministros. La Declaración final de la Cumbre¹⁰, aprobada después de tres días de intensas negociaciones, resultó desalentadora con respecto a las soluciones propuestas para luchar contra el hambre a nivel mundial, y en ella se reconoció que el objetivo de reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre es difícil de lograr al ritmo actual de progreso. Son pocas las soluciones concretas que se propusieron para avanzar más rápidamente, excepto el fomento del libre comercio y el progreso biotecnológico. No obstante, esos elementos fueron muy controvertidos en las negociaciones entre los representantes de diversos gobiernos, debido a las distintas evaluaciones que hicieron sobre sus posibles efectos en las poblaciones hambrientas. El concepto de derecho a la alimentación también fue examinado acaloradamente en las negociaciones sobre la Declaración final. Algunos gobiernos ejercieron presión para que se reemplazara el concepto de derecho a la alimentación por el de seguridad alimentaria. Sin embargo, como lo ha señalado el Relator Especial con anterioridad, el concepto de derecho a la alimentación es mucho más sólido que el de seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación incluye todos los elementos de la seguridad alimentaria, incluida la disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos, pero trasciende el concepto de seguridad alimentaria porque se hace hincapié en la rendición de cuentas. El enfoque basado en los derechos hace hincapié en el hecho de que progresar para reducir el porcentaje de personas hambrientas constituye una obligación jurídica, no solamente una preferencia o una elección.

10. Tras intensas negociaciones, en la Declaración final se reafirmó el derecho a la alimentación y los

gobiernos acordaron elaborar un conjunto de directrices voluntarias sobre ese derecho. En el tercer párrafo del preámbulo de la Declaración final se reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos” y en el párrafo 10 se pide que se establezca un grupo de trabajo intergubernamental con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de “directrices voluntarias ... encaminadas a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”. Estos hechos importantes representan pequeñas semillas de esperanza en la lucha contra el hambre. El Representante Especial reconoce los esfuerzos realizados por varios países y grupos, en particular, el Grupo de los 77, Noruega, Suiza, Alemania, Francia, Cuba y Venezuela, en su lucha por la inclusión del derecho a la alimentación y las directrices voluntarias sobre dicho derecho.

11. Aunque las directrices voluntarias no son el código de conducta que muchos Estados y organizaciones no gubernamentales han tratado de conseguir, es un importante adelanto. El proceso de elaborar las directrices ofrece la posibilidad de que los gobiernos comprendan mejor el derecho a la alimentación. La elaboración de dichas directrices permitirá reafirmar la importancia de los derechos humanos en la lucha contra el hambre y la malnutrición y desarrollar una mejor comprensión de las obligaciones internacionales con respecto al derecho a la alimentación. Este proceso también constituirá un foro importante de debate e intercambio de experiencias para luchar contra el hambre y esclarecer el derecho a la alimentación, según lo prometido en el objetivo 7.4 del Plan de Acción de 1996. Según el Relator Especial, las directrices podrían ser tan importantes como un código de conducta si su contenido les diera verdadera fuerza y pertinencia. El Relator Especial agradece a la FAO que lo haya invitado a contribuir en la elaboración de las directrices en los próximos dos años¹¹.

12. ¿Qué se debería hacer en los próximos dos años para establecer esas directrices? En el párrafo 10 de la Declaración final se señala que las directrices deben ser la obra conjunta de la FAO, en estrecha colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas. La función y plena participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos será fundamental, ya que las directrices deben basarse plenamente en los derechos humanos. Asimismo, estas directrices se deben estable-

cer con la plena participación de todos los interesados. Para ello los Estados, así como otros agentes, incluidos el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, desempeñarán una función crucial. Es fundamental que el proceso de elaboración de las directrices sea participativo.

13. Las sugerencias hechas por los participantes en el acontecimiento especial sobre el derecho a la alimentación organizado por la FAO en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación será una guía útil para el contenido de las directrices. Entre las sugerencias se incluyen las siguientes¹²:

a) Reafirmación de las obligaciones jurídicas existentes:

i) Hincapié en la Observación general No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

b) Obligaciones internacionales de los Estados:

i) Obligaciones a nivel nacional;

ii) Obligaciones extranacionales de los Estados;

c) Directrices prácticas para la aplicación nacional:

i) Ley marco;

ii) Legislación;

iii) Estrategia de aplicación;

iv) Referencias e indicadores;

v) Mecanismos de supervisión;

vi) Soluciones y rendición de cuentas;

d) Responsabilidades y obligaciones de otros agentes en el plano internacional:

i) Organizaciones internacionales;

ii) Agentes del sector privado;

iii) Organizaciones no gubernamentales;

e) Disposiciones de supervisión:

i) Mecanismo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para supervisar el cumplimiento;

ii) Utilización de los mecanismos de supervisión existentes, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14. En estas directrices se debe hacer hincapié principalmente en las obligaciones nacionales, ya que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad fundamental de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos. No obstante, también será fundamental tener en cuenta las obligaciones y responsabilidades de los agentes no estatales, incluidas las organizaciones internacionales y el sector privado. Además, será de vital importancia examinar las obligaciones extranacionales de los Estados (es decir, las obligaciones de los Estados con respecto a los ciudadanos de otros países). El Relator Especial desarrollará el criterio conceptual y práctico de esas dos esferas nuevas e importantes en el próximo informe que presentará a la Comisión de Derechos Humanos. Examinará las cuestiones de las obligaciones y responsabilidades de los agentes no estatales, las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y agentes del sector privado como las empresas transnacionales con arreglo al derecho internacional relativo a los derechos humanos. Asimismo, examinará las obligaciones extranacionales establecidas en las normativas internacionales de derechos humanos con arreglo a las cuales el Estado debe respetar el derecho a la alimentación de los nacionales de otros países.

15. En relación con las obligaciones extranacionales, no cabe duda, por ejemplo, que se debe prestar atención urgente a los efectos de las medidas del Estado en los nacionales de otros países. En el proceso actual de creciente mundialización, con frecuencia las medidas que adopta un gobierno tienen repercusiones en el derecho a la alimentación de las personas de otro país. Esto es particularmente claro en lo que respecta al comercio agrícola internacional. En la normativa internacional de derechos humanos ya existe un fundamento claro para esas obligaciones extranacionales. De todos los derechos humanos, el derecho a la alimentación ya es el tema de uno de los compromisos más claros y enérgicos con la cooperación internacional con arreglo a la normativa internacional de derechos humanos¹³. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha señalado que “los Estados Partes deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso”¹⁴.

16. En su próximo informe el Relator Especial procurará definir las obligaciones extranacionales, sobre la base de las obligaciones de respetar, proteger y aplicar

el derecho a la alimentación. En el contexto de las obligaciones extranacionales, para respetar el derecho a la alimentación los Estados no deberán adoptar medidas que repercutan negativamente en el derecho a la alimentación de las personas de otro país y deberían asegurarse de que sus relaciones comerciales no violaran el derecho a la alimentación de las personas de otros países. La obligación de proteger significa que el Estado tiene el deber de establecer normas para sus empresas y corporaciones que funcionan en otros países a fin de evitar las contravenciones. Las obligaciones de facilitar el acceso a los alimentos y prestar la asistencia necesaria cuando sea preciso también son importantes, aunque son las más controvertidas. El Relator Especial cree que, como mínimo, los Estados deberían cumplir los compromisos contraídos en relación con la asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, aunque en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995 los Estados reafirmaron el objetivo de destinar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia para el desarrollo, pocos han tomado ese compromiso seriamente. Entre 1990 y 1999, el porcentaje del producto nacional bruto destinado a la asistencia para el desarrollo descendió del 0,33% al 0,25% en los países de la OCDE⁹. Solamente algunos países han logrado el objetivo del 0,7%, en particular los Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Noruega y Luxemburgo.

17. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha señalado que las obligaciones internacionales relacionadas con el derecho a la alimentación significan que los Estados “deben abstenerse en todo momento de imponer embargos a medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica”¹⁵. En la Declaración sobre derechos humanos, aprobada en Viena en 1993, los Estados partes reafirmaron que “la alimentación no debe utilizarse como instrumento de presión política”¹⁶. El Relator Especial considera que este principio se debe respetar siempre. Por ejemplo, considera que el bloqueo unilateral prolongado impuesto a Cuba es una violación a esa obligación. La Asamblea General consideró lo mismo el año pasado, cuando, por décimo año consecutivo, aprobó una resolución por 173 votos a favor y tres en contra, en la que se condenan las sanciones unilaterales impuestas a Cuba y se pide que se ponga fin al embargo comercial. Después del 11 de septiembre, la situación alimentaria en Cuba es cada vez más

difícil ya que Cuba ha sido catalogado como eje del mal y se ha reforzado el embargo¹⁷.

18. El Relator Especial considera que las directrices voluntarias deben esclarecer las obligaciones de los Estados, en relación con sus propios ciudadanos y con los ciudadanos de otros países (obligaciones extranacionales) así como las obligaciones de los agentes no estatales. Por consiguiente, el proceso de elaboración de las directrices formará parte del desarrollo del concepto de derecho a la alimentación. El Relator Especial reconoce que algunos Estados y muchas organizaciones no gubernamentales se vieron desalentados porque se rechazó su propuesta de formular un código de conducta internacional, a favor de una solución conciliatoria mucho menos enérgica sobre las directrices voluntarias, pero cree que esas directrices podrían ser igualmente efectivas.

19. El Relator Especial reconoce que la Declaración final de la Cumbre tiene algunas deficiencias, en particular el hincapié que se hace en el libre comercio y la biotecnología como formas fundamentales de reducir el hambre. El libre comercio y la biotecnología en sí mismos no pueden resolver el problema del hambre en el mundo y a veces pueden constituir obstáculos para realizar el derecho a la alimentación, como ya lo ha señalado el Relator Especial en sus informes previos. El libre comercio y la biotecnología fueron criticados, severamente por las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales de todo el mundo representados en la reunión de la sociedad civil, el Foro sobre Soberanía Alimentaria de ONG/PEN, celebrado en forma paralela a la Cumbre oficial de Roma, 2002. Esos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales presentaron opciones alternativas de políticas, incluida la agricultura en pequeña escala, la producción local y los métodos agroecológicos y el concepto de soberanía alimentaria. El Relator Especial considera que se debe prestar más atención a esas propuestas en el plano internacional si se quiere abordar seriamente la cuestión del hambre en el mundo. Promueve el concepto de soberanía alimentaria según la definición del Foro sobre Soberanía Alimentaria de ONG/PEN.

20. Este Foro definió el concepto de soberanía alimentaria que se centra en varios elementos fundamentales. Entre ellos, se incluye la promoción de la producción alimentaria para los mercados internos y locales mediante la utilización de familias agrícolas y campesinos agroecológicos; garantizando precios justos; el acceso a la tierra y otros recursos vitales; reconociendo

la función de la mujer en la producción alimentaria y el acceso a los recursos; promoviendo el control de la comunidad con respecto a los recursos productivos; protegiendo las semillas de las patentes; alentando una moratoria para los cultivos modificados genéticamente, habida cuenta del riesgo de que afecten la diversidad genética; y aumentando la inversión pública para apoyar la plena participación y las actividades productivas de las familias y las comunidades¹⁸.

21. Si realmente se quiere abordar la cuestión del hambre y la malnutrición crónica en el mundo y los Estados desean cumplir los compromisos contraídos, este modelo alternativo constituye una orientación importante. El Relator Especial examinará más detenidamente el concepto de soberanía alimentaria en sus próximos informes. No obstante, no cabe duda que si se desea reducir el hambre será fundamental que se le dé prioridad al derecho a la alimentación y a la producción alimentaria de los pueblos. El acceso a la tierra, uno de los componentes fundamentales de ese modelo se examina en la sección III *infra*.

III. El acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación

22. El Relator Especial considera que el acceso a la tierra es uno de los principales elementos necesarios para erradicar el hambre en el mundo. Ello significa que las opciones de política, como la reforma agraria, deben desempeñar un papel decisivo en las estrategias de seguridad alimentaria de los países en que el acceso a la tierra es fundamental. Con demasiada frecuencia se descarta la reforma agraria como una opción de política obsoleta e ineficaz, pero las pruebas existentes no confirman esa conclusión.

23. El hambre, como la pobreza, sigue siendo principalmente un problema de las zonas rurales. De los 1.200 millones de personas que hoy día viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo, el 75% vive y trabaja en zonas rurales¹⁹. Muchas personas de las zonas rurales padecen de hambre porque no poseen tierras o no tienen seguridad en la tenencia de la tierra o sus propiedades son de superficie tan reducida que no logran producir lo suficiente para alimentarse. En los países menos desarrollados, aproximadamente 100 millones de hogares campesinos, es decir, 500 millones de personas, no poseen tierras²⁰. Esos 500 millones de personas sin tierra

se encuentran entre los más pobres del planeta y constituyen una elevada proporción de la población rural de la India, Bangladesh, el Pakistán, Filipinas, Indonesia, Sudáfrica, Kenya, Zimbabwe, Malawi, el Brasil, Guatemala, Honduras y varios otros países²⁰. La mayoría de esas personas trabajan como campesinos arrendatarios o jornaleros agrícolas y no son propietarios de la tierra que cultivan ni la trabajan bajo otro régimen similar de tenencia. Los campesinos arrendatarios generalmente pagan rentas elevadas por la tierra y de una estación a otra tienen poca seguridad de su tenencia. Los trabajadores agrícolas por lo general perciben salarios sumamente bajos y con frecuencia tienen que emigrar, pasando de un trabajo inseguro e irregular a otro¹⁹.

24. La pobreza rural suele estar estrechamente vinculada con la desigualdad extrema en el acceso a la tierra¹⁹. El acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a los alimentos y a medios de vida y, por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo del hambre. Sin embargo, en muchos países existe una alta concentración de la propiedad sobre la tierra. En algunos casos, una parte de esas tierras incluso se dejan sin explotar. En Brasil, por ejemplo, el 2% de los propietarios de tierras son dueños del 56% de todas las tierras privadas y buena parte de ellas no se utiliza o apenas se explota para el pastoreo²¹. Aunque la concentración de la tierra es a menudo consecuencia del legado histórico del colonialismo, la esclavitud y la explotación, esas desigualdades de origen histórico suelen persistir en la actualidad, dada la resistencia de las elites propietarias de tierras a aceptar los programas de redistribución y reforma agraria. La persistencia de una concentración extrema de la propiedad de la tierra y el alto grado de desigualdad tienen efectos particularmente nocivos en la mayoría de los países en desarrollo, donde la tierra (junto con la mano de obra) es el factor de producción fundamental.

25. Los programas de reforma agraria, cuando han contribuido a que se produzcan transformaciones auténticas, han resultado muy útiles para reducir la pobreza y la desigualdad en muchos países. Se reconoce que las reformas agrarias realizadas en el Japón, la República de Corea, la provincia china de Taiwán, China y Cuba han propiciado de manera significativa la reducción de la pobreza y el hambre y el aumento del crecimiento económico¹⁹. Se ha demostrado que las reformas agrarias tienen mayor éxito cuando la reforma de la tenencia de la tierra reduce radicalmente las desigualdades en la distribución de la tierra y va acompa-

ñada de un acceso suficiente a los demás insumos y cuando se superan los obstáculos políticos a la reforma. La seguridad de los títulos de propiedad, la existencia de registros de tierras con información correcta y de una burocracia encargada de la administración de tierras que sea eficaz e imparcial, que cuente con fondos suficientes y no esté afectada por la corrupción también han sido elementos esenciales para el éxito de las reformas²². Es también evidente que, en la reforma agraria, la tierra por sí misma no es suficiente. Para tener un medio de vida viable la calidad de las tierras suele ser tan importante como la cantidad. Asimismo, el acceso a la tierra siempre debe ir acompañado de un acceso suficiente a otros insumos, incluidos el agua, los créditos, el transporte, los servicios de extensión y otros elementos de la infraestructura.

26. Si bien en el decenio de 1970 se proclamó la “muerte” de la reforma agraria, y en el decenio de 1980 y principios del de 1990 se hizo muy poco por aplicar programas de reforma de la tenencia de la tierra, en años más recientes la reforma agraria ha vuelto al primer plano en el ámbito internacional²³. Los movimientos sociales constituyeron una fuerza decisiva que impulsó el resurgimiento de la reforma agraria. Según señala la FAO, “la reforma agraria ha regresado, ante todo, porque las poblaciones rurales así lo han querido”²². Los movimientos de campesinos sin tierra en todo el Tercer Mundo y los conflictos por la tierra ocurridos en Zimbabwe, Sudáfrica, Colombia, el Brasil, México, Filipinas, Indonesia y en otros países han dado un nuevo protagonismo a la reforma de la tenencia de la tierra²⁴. Las organizaciones no gubernamentales que luchan contra el hambre, como Food First y el Grupo de información y acción sobre prioridad para la alimentación, sostienen que “el acceso a las tierras de labranza es un derecho humano fundamental para las poblaciones rurales, y la flagrante distribución desigual de la tierra es una de las causas subyacentes más comunes de la pobreza y la indigencia en muchas partes del mundo”²⁴. En un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se reconoce que “en el contrato social entre los ciudadanos de las zonas rurales y sus gobiernos han aparecido nuevas reclamaciones, como la reclamación de los derechos ... En realidad, la mayor parte de los movimientos populares en favor de la reforma agraria constituyen una afirmación de los derechos que ya estaban garantizados en el derecho interno y la legislación nacional, pero que nunca se habían aplicado efectivamente”²².

27. También se habla nuevamente de reforma agraria porque se reconocen más ampliamente sus beneficios económicos y políticos. Según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la reforma agraria evidentemente redujo la pobreza en los lugares en que se llevó a cabo satisfactoriamente, y una mayor igualdad en la tenencia de la tierra se asocia a un crecimiento general más rápido¹⁹. Contribuye también a reducir la vulnerabilidad a las hambrunas y al hambre. Hoy día es cada vez más evidente que la productividad agrícola es mayor en las explotaciones agrícolas pequeñas que en las de mayor tamaño. Si bien las fincas grandes pueden beneficiarse de las economías de escala, es un mito que las pequeñas sean menos productivas. Según un informe del Banco Mundial, “los datos indican una sensible baja de los ingresos por hectárea a medida que aumenta el tamaño de las fincas, y en la categoría de fincas de mayor tamaño la productividad representa menos de la mitad de la productividad de las fincas más pequeñas”²⁵. Asimismo, es más probable que los campesinos propietarios o que tienen seguridad en la tenencia de la tierra inviertan en sus tierras, lo que redundará en una mejor conservación del medio ambiente. El Banco Mundial ha reconocido también la importancia de reducir la desigualdad en todo el mundo y ha propuesto que los Estados adopten medidas activas de redistribución como la reforma agraria, “una clásica forma de redistribución que puede ser muy eficaz”²⁶.

28. Las pequeñas explotaciones agrícolas tienden a emplear más mano de obra que las grandes explotaciones, donde se aplican la mecanización y las tecnologías avanzadas, por lo que generan más empleos agrícolas. Así se crean también mayores oportunidades de realizar actividades no agrícolas, pues el gran número de familias campesinas que se benefician de la reforma de la tenencia de la tierra percibe mayores ingresos y puede adquirir en el mercado bienes y servicios variados de producción local²⁰. En numerosos estudios se plantea que sólo la reforma agraria da la posibilidad de hacer frente al desempleo crónico que padecen muchos países en desarrollo²⁴. Debido a que las pequeñas explotaciones agrícolas emplean más mano de obra y menor densidad de capital, sólo la reforma agraria logrará reducir la urbanización acelerada e invertir la tendencia a emigrar de las zonas rurales a las urbanas. En Brasil, los cálculos de un estudio realizado por el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico indicaron que el costo que representaba para el Gobierno del Brasil mantener a las personas que vivían en los barrios de tugurios o favelas de las ciudades, incluidos los servi-

cios y la infraestructura, excedía en un mes el costo anual de legalizar la ocupación de tierras mediante compras y expropiaciones²⁴. Por consiguiente, se deben comparar los posibles costos de la reforma agraria con otros costos, incluidos el desempleo urbano y el aumento de los conflictos sociales.

29. En la actualidad hay acuerdo general en que las reformas agrarias llevadas a cabo en el Japón, la República de Corea, la provincia china de Taiwán, China y Cuba contribuyeron significativamente a reducir la pobreza y el hambre y a aumentar el crecimiento económico²⁷. En la India, los estados en que la pobreza disminuyó más rápidamente de 1958 a 1992 fueron aquellos en que se habían aplicado reformas agrarias¹⁹. En general, basándose en las experiencias de las reformas agrarias llevadas a cabo en más de 60 países desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la reforma de la tenencia de la tierra ha tenido éxito cuando ha sido de naturaleza verdaderamente transformadora y redistributiva, cuando realmente se han entregado tierras de calidad a los pobres y se han quebrantado las estructuras de poder de las zonas rurales. En cambio, en los casos en que sólo se entregó a los beneficiarios tierras de calidad inferior o no se logró quebrantar las estructuras de poder de las zonas rurales que perjudicaban a los pobres, las reformas no tuvieron efectos significativos en la desigualdad, la pobreza o el hambre²⁴. En buena parte de América Latina, por ejemplo, si bien los programas de reforma agraria beneficiaron a un número substancial de familias campesinas pobres, en muchos países no tuvieron carácter transformador, pues los gobiernos no pudieron aplicar las reformas amplias que se llevaron a cabo en Asia (con la excepción de Cuba y las nuevas reformas realizadas en Venezuela) o no estaban dispuestos a hacerlo. La distribución de la tierra en América Latina sigue siendo una de las más desiguales del mundo²².

30. El acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación, cuya base jurídica está claramente establecida en el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el apartado a), párrafo 2, del artículo 11 del Pacto, los Estados se comprometen a llevar a cabo “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Habida cuenta de que cada vez se comprende mejor que las pequeñas explotaciones agrícolas son más eficaces que las de gran tamaño y protegen mejor el medio

ambiente¹⁹, puede interpretarse que se promueve la reforma agraria para fomentar la explotación agrícola en pequeña escala. En la Observación General No. 12, en que figura la interpretación autorizada del derecho a la alimentación preparada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se aclara que el derecho a la alimentación se ejerce si se tiene acceso físico y económico a los recursos. En la Observación General se reconoce que el acceso a los alimentos se obtiene ya sea mediante el acceso a los ingresos o el acceso a los recursos productivos como la tierra. Se alega que los grupos vulnerables, incluidas las personas sin tierra, necesitan atención especial y que los pueblos indígenas y las mujeres deben tener derecho a heredar y a poseer tierras. Queda claro también que los gobiernos deben respetar, proteger y hacer efectivo el acceso a la tierra. La obligación del Gobierno de proteger el derecho a la alimentación significa que el Estado no debe adoptar medida de ningún tipo que tenga por resultado impedir ese acceso. Por consiguiente, el desalojo de personas de sus tierras sin una reparación suficiente constituiría una violación del derecho a la alimentación²⁸.

31. Los derechos de la mujer sobre la tierra y las propiedades también se protegen en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención se prohíbe la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y se pide que se les dé un trato igual en los planes de reforma agraria. En el apartado h) del artículo 16 se pide que se aseguren los mismos derechos en materia de propiedad de los bienes. No obstante, pese a que en muchos países la mujer goza de derechos jurídicos y, con frecuencia, constitucionales, sigue enfrentando serios obstáculos para ejercer sus derechos a heredar, comprar y controlar tierras, aunque ya hay acuerdo general en que las mujeres producen entre el 60% y el 80% de los cultivos alimentarios en los países en desarrollo y desempeñan un papel decisivo en la seguridad alimentaria de los hogares²⁹. Además, los programas de distribución de tierras siguen asumiendo frecuentemente que sus beneficiarios serán hombres, no mujeres. Para que las reformas agrarias tengan éxito esa situación tendrá que cambiar. Asimismo, es preciso que se reconozcan y comprendan mejor las formas tradicionales de los derechos de uso y tenencia de la tierra. Los derechos de los pueblos indígenas a la tierra se protegen en los artículos 13 a 19 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los derechos de los pueblos indígenas a la tierra también

figuran en la Observación General No. 12 sobre el derecho a la alimentación preparada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, ya se dispone de un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, de cuya elaboración se encarga un Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, y que, cuando se aplique, dará mayor protección a los derechos de los pueblos indígenas a la tierra. Es innegable que muchas veces se ha producido la apropiación de tierras ocupadas y utilizadas tradicionalmente por las poblaciones indígenas, a menudo por diversos medios violentos o prácticas discriminatorias, y es indispensable buscar formas de garantizar la protección eficaz de sus derechos a la propiedad y la posesión de tierras.

32. La protección de los derechos de propiedad generalmente se establece claramente en las constituciones y las leyes de muchos países. Sin embargo, en muchos casos, existe una notable contradicción entre la protección de los derechos de propiedad y los llamamientos en favor del derecho y el acceso a la tierra o de la reforma agraria. La protección de los derechos de propiedad puede significar proteger las grandes explotaciones agrícolas que tienen una alta concentración de tierras y, por tanto, puede representar un obstáculo para la reforma agraria. Esa contradicción jurídica se resuelve de diversas formas en distintos países. En el artículo 5 de la Constitución del Brasil, por ejemplo, se protegen los derechos de propiedad, pero sólo en la medida en que la propiedad desempeñe una función social, definida en el artículo 186. Si la propiedad de la tierra no cumple esa función social (lo que generalmente significa que no se cultiva activamente), el Estado puede expropiar la tierra para llevar a cabo la reforma agraria. Las tierras expropiadas deben entregarse a los trabajadores agrícolas o a los campesinos que no tienen acceso a tierras suficientes para alimentarse³⁰.

33. No obstante, en el Brasil aún se presentan problemas para establecer esas distinciones entre los derechos de propiedad y el derecho a la tierra, como pudo conocer el Relator Especial en la misión que efectuó a ese país en marzo de 2002³¹. La aplicación de la reforma agraria en el Brasil se ha acelerado en los últimos años, pero aún se plantean dificultades graves para llevar a la práctica las obligaciones constitucionales. El ritmo de aplicación de la reforma agraria y la resistencia persistente de las elites latifundistas de algunas regiones del país dieron origen a uno de los movimientos campesinos más importantes de la

historia reciente, el Movimiento de trabajadores rurales sin tierra. Son múltiples las razones que explican la lenta aplicación de la reforma agraria, pero cabe señalar las más sobresalientes. Por ejemplo, en algunas regiones prevalece un sistema cuasi feudal que permite a las élites controlar vastas extensiones de tierra con el fin de mantener el poder político, aunque frecuentemente esas tierras se dejan sin cultivar. El Movimiento de trabajadores rurales sin tierra ha procurado ocupar en mayor medida tierras sin cultivar y ha presionado para que se aplique la disposición constitucional que permite la expropiación de tierras. Sin embargo, el sistema judicial conservador tiende a fallar en favor de los derechos de propiedad de los terratenientes y en contra de las reclamaciones del derecho a la tierra que hacen los campesinos, incluso cuando se trata de tierras sin cultivar, y así deja de reconocer la función social prevista en la Constitución del Brasil. Se ha promulgado una nueva ley que también limita la capacidad del Movimiento de trabajadores rurales sin tierra a ocupar tierras y reclamar su expropiación, pues establece que no se examinará la posibilidad de expropiar tierras ocupadas por lo menos hasta dos años después de que termine la ocupación³². Las protestas en que se reclama la aplicación de la reforma agraria suelen ser reprimidas por la fuerza. Si bien se entiende que la reforma agraria es una obligación del Gobierno, cada vez más se ignora que es un derecho que los trabajadores rurales pueden reclamar.

34. Para los miembros del Movimiento de trabajadores rurales sin tierra, con frecuencia no sólo están en juego sus medios de subsistencia sino también los medios para mantener una vida digna³³. Sin embargo, es importante reconocer que en muchos países los campesinos propietarios de grandes explotaciones agrícolas no son necesariamente responsables, personalmente, del robo o de la apropiación de tierras ocurridos en el pasado y que más bien pueden ser resultado de prolongados procesos históricos. Por consiguiente, es importante reconocer los derechos de propiedad de esos campesinos propietarios y considerar formas apropiadas de reparación y, a la vez, reconocer las reclamaciones de tierras que hagan los pobres. En Zimbabwe, por ejemplo, los desalojos rápidos y la falta de compensación probablemente no permitirán promover una reforma sostenible de la tenencia de la tierra, particularmente en el contexto de una hambruna inminente. Sin embargo, es evidente que en Zimbabwe y en otros países, para reducir la posibilidad de que ocurran conflictos sociales, será esencial adoptar medidas para resolver la desigualdad extrema en la tenencia de la tierra.

35. A pesar de la reaparición de la reforma agraria en el programa internacional, se dan diversas contradicciones que reflejan lo que el Relator Especial ha calificado de “esquizofrenia” en el sistema de las Naciones Unidas³⁴. En la Declaración de 1996 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la reforma agraria constituía una parte fundamental de los compromisos declarados. Sin embargo, ésta se omite claramente en la declaración final de 2002 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Aunque el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) prestan amplio apoyo a modelos de reforma agraria que fomentan una reforma redistributiva y de transformación, otros organismos, como el Banco Mundial, están promoviendo, sin embargo, nuevos modelos de reforma agraria que hacen hincapié en el mercado y que son compatibles con el “Consenso de Washington”, un paradigma intrínsecamente opuesto a las intervenciones en materia de políticas que tienen como objetivo conseguir la igualdad social³⁵.

36. Los actuales modelos de reforma agraria “asistidos por el mercado” o “negociados” del Banco Mundial tratan de vencer las resistencias de la élite a la reforma agraria ofreciendo créditos a los agricultores sin tierra o que poseen muy poca para que la compren a los grandes propietarios a precios de mercado y el Estado desempeña una función sólo en la mediación y la concesión del crédito²⁴. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales han criticado duramente esos modelos y alegan que están socavando programas de reforma agraria que conllevan una mayor transformación (por ejemplo, en Brasil)³⁶. Asimismo, existe la preocupación de que conceder créditos a pequeños agricultores para que compren tierras a precios de mercado no supone una reforma redistributiva y de transformación, ya que los propietarios originarios se benefician de unos precios a menudo inflados, por unas tierras que muchas veces son de baja calidad, mientras que los agricultores pobres se quedan frecuentemente cargados de deudas que nunca pueden acabar de amortizar. Este modelo transforma la lógica de la reforma agraria, del concepto del derecho a la tierra y a la redistribución a una visión en la que el acceso a la tierra sólo es posible mediante la compra de ésta a precios de mercado, a pesar de un contexto en el que se han producido desigualdades a lo largo de la historia.

37. También preocupa que muchos de los programas de reforma de la tenencia de tierras llevados a cabo por

el Banco Mundial y otras instituciones (elaboración de mapas, catastros, registros civiles y títulos individuales) se han aplicado sin tratar de responder a las costumbres locales y a las formas tradicionales de tenencia de tierras, sino más bien con el único objetivo de crear las condiciones para la existencia de mercados inmobiliarios funcionales, lo que ha dado origen frecuentemente a una venta de tierras general y progresiva, a una nueva concentración de la propiedad y un aumento del conflicto social (como, por ejemplo, en el caso de Egipto)³³.

38. El actual modelo macroeconómico, fundamentalista por lo que respecta al mercado, ha creado igualmente entornos en los que la agricultura a pequeña escala resulta inviable, lo que hace menos realizable la reforma agraria. La liberalización del comercio y las políticas de ajuste estructural en el sector agrícola han llevado a la agricultura a pequeña escala (en los países en desarrollo, no en los países desarrollados en los que siguen existiendo subsidios) a competir directamente con las importaciones procedentes de mercados donde los precios mundiales se mantienen artificialmente bajos gracias a los subsidios. El hecho de que el Estado haya dejado de prestar servicios de extensión y apoyo a la producción ha contribuido también a seguir excluyendo a los grupos marginales del acceso a los recursos productivos, como se hizo patente en la misión del Relator Especial al Níger³⁷.

39. El Relator Especial observa asimismo profundas contradicciones en las medidas que toman algunos Estados que, por ejemplo, invocan el libre comercio en el sector agrícola como la solución para reducir el hambre, mientras aumentan el proteccionismo con respecto a su propia agricultura. Por ejemplo, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el apoyo total a la agricultura ascendió en 1998 a 335.000 millones de dólares de los EE.UU.³⁸, y en mayo de 2002 el Gobierno de los Estados Unidos de América anunció un paquete de medidas por las que se aumentarían los subsidios a sus agricultores (fundamentalmente empresas) a lo largo de los próximos 10 años en una cantidad total de 180.000 millones de dólares³⁹. Es evidente que estas medidas contribuyen a ahondar las desigualdades dentro del sistema actual de comercio internacional y tienen graves consecuencias en la realización del derecho a la alimentación, especialmente en los países en desarrollo.

40. Aunque el modelo del mercado puede aumentar el crecimiento y la producción de alimentos, muchas de las personas más pobres siguen sin comida. Por ejem-

plo, el Brasil es uno de los mayores productores y exportadores de alimentos del mundo; sin embargo, según las estadísticas del Gobierno, 22 millones de sus habitantes siguen padeciendo hambre y están crónicamente desnutridos. Ahora bien, es importante ser conscientes de que la pérdida de viabilidad de la agricultura a pequeña escala no es un proceso histórico inevitable, sino que ha sido provocado por el hombre. Es evidente que dar acceso a la tierra para una agricultura a pequeña escala es más productivo, más viable ecológicamente y más sostenible socialmente que el actual modelo económico que se está imponiendo. Es necesario y urgente que se tenga en cuenta el concepto de soberanía alimentaria propuesto por las ONG, que cuestiona el modelo existente y en el que el acceso a la tierra y la reforma agraria desempeñan una función importante para reducir la pobreza y el hambre.

41. El acceso a la tierra es un elemento esencial del derecho a la alimentación. La gran desigualdad que existe en la distribución de la tierra es un factor determinante de la existencia del hambre y la pobreza. Una reforma agraria que sea verdaderamente redistributiva y de transformación ha demostrado ser fundamental para reducir la pobreza y el hambre en muchos países y puede ser vital para generar un crecimiento económico que beneficie a los más pobres. A menudo se reconoce la reforma agraria como un derecho constitucional o jurídico en el marco de la legislación nacional; sin embargo, es difícil de aplicar, debido a la resistencia de las élites y a un modelo económico que es intrínsecamente contrario a las intervenciones en materia de políticas que conducen a una mayor igualdad social. Es poco probable que el nuevo modelo de reforma agraria "asistido por el mercado", que es coherente con el modelo neoliberal predominante, tenga los mismos efectos sobre el hambre y la pobreza que el modelo radical, redistributivo y de transformación. En un contexto de rápida urbanización de desempleo urbano masivo y, como consecuencia, de aumento del conflicto social y la delincuencia, es cada vez más urgente que se considere la reforma agraria una alternativa viable y que la política macroeconómica la apoye.

42. Aunque la reforma agraria puede ser costosa, lo será menos que la rápida urbanización y el desempleo urbano masivo y que las fuerzas de policía brutales y represivas que se utilizan a menudo para reprimir la inestabilidad e inseguridad que aquellos crean. Garantizar el derecho a la alimentación es una obligación de los gobiernos y el Relator Especial considera que el

derecho a la tierra, y una reforma agraria verdaderamente redistributiva y de transformación, deben constituir una parte fundamental de esa obligación, según lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. Conclusiones y recomendaciones

43. Es un escándalo que el hambre y la malnutrición todavía condenen a millones de personas al subdesarrollo y a una muerte prematura. Más de 815 millones de personas padecen aún hambre y malnutrición crónica y 36 millones mueren cada año directa o indirectamente a causa del hambre como le ocurre cada siete segundos a un niño menor de 10 años. Otros millones nacen ciegos, tullidos o con deficiencias mentales. La malnutrición perjudica la vida de los niños: las células cerebrales no se desarrollan, los cuerpos se atrofian y cunden la ceguera y las enfermedades. Los que padecen hambre están condenados a una existencia marginal de hambre y pobreza, que se transmite de generación a generación⁴⁰. Cada año, decenas de millones de madres gravemente desnutridas alumbran a decenas de millones de niños gravemente afectados, a los que Regis Debray ha descrito como “crucificados al nacer”⁴¹. Para muchas personas y países enteros, la viabilidad de materializar sus posibilidades económicas se ve perjudicada irreparablemente. Todo esto ocurre en un mundo que es más rico que nunca y que produce alimentos en cantidad más que suficiente para alimentar a la población de todo el mundo. El hambre no es una cuestión de destino, sino el resultado de la acción o la omisión humanas.

44. La conclusión más desalentadora de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, fue lo poco que se había avanzado en reducir el hambre, a pesar de los compromisos adoptados en 1996 para que disminuyera a la mitad. El Relator Especial cree que la causa de ello está en el hecho de que no se cuestionen las consecuencias del actual modelo fundamentalista por lo que se refiere al mercado y de que se haga hincapié en una seguridad alimentaria basada en el comercio. Asimismo, se debe a que no se han resuelto las profundas contradicciones internas vigentes en el sistema de las Naciones Unidas, en el que algunos organismos trabajan para fomentar la justicia social, mientras que las instituciones de Bretton Woods (junto con algu-

nos gobiernos y la Organización Mundial del Comercio) siguen defendiendo el “Consenso de Washington”, a pesar de que es cada vez más evidente que no da respuesta al hambre y a la pobreza.

45. La única pequeña victoria de la Cumbre fue el reconocimiento del derecho a la alimentación, como concepto más fuerte que el de la seguridad alimentaria, ya que hace que se afronte el hambre como una obligación jurídica, no sólo como una opción de políticas. Además, en la declaración final los gobiernos convinieron en preparar un conjunto de directrices voluntarias para la realización del derecho a la alimentación.

46. El Relator Especial considera que se ha de prestar más atención a los modelos alternativos propuestos por la sociedad civil, especialmente al concepto de soberanía alimentaria. El acceso a la tierra y la reforma agraria, en concreto, deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación. Una reforma agraria que sea verdaderamente redistributiva y de transformación ha demostrado ser esencial para reducir la pobreza y el hambre en muchos países.

47. Para terminar, el Relator Especial recomienda encarecidamente que:

a) Se apliquen de manera efectiva las directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada, propuestas en la declaración final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, y aumente la responsabilidad de los gobiernos al respecto. Las directrices deberían basarse en la observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero sin socavarla. Deberían poner de relieve las obligaciones de los Estados en los planos nacionales y extranacionales, así como las de los sectores no estatales y proporcionar mecanismos para supervisar, pedir responsabilidades y aplicar las medidas correctivas adecuadas. Las directrices deberían elaborarse mediante un proceso participativo, en el que sería fundamental que interviniera la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

b) Hay que cuestionar el actual modelo de desarrollo basado en el “Consenso de Washington”, que está creando grandes fortunas por todo el mundo pero los beneficios se distribuyen de manera muy desigual. Están aumentando rápidamente las diferencias

entre países y, evidentemente, este modelo no está solucionando los problemas de hambre y pobreza en el mundo.

c) Hay que estudiar las profundas contradicciones internas que se dan en el sistema de las Naciones Unidas y en las actividades que llevan a cabo algunos Estados. Es necesario reconocer las obligaciones que tienen los Estados para con las poblaciones de otros países, especialmente por lo que se refiere a su derecho a la alimentación. Esto implica, por ejemplo, que hay que examinar las relaciones comerciales para que la política comercial de un país no repercuta negativamente en el derecho a la alimentación de los habitantes de otros países.

d) Si se quiere afrontar seriamente el hambre en el mundo, hay que prestar mayor atención a los modelos alternativos propuestos por la sociedad civil mundial, incluido el concepto de soberanía alimentaria, que coloca el derecho a la alimentación por encima de todos los demás problemas, incluido el comercio internacional.

e) Debe reconocerse el derecho a la tierra como un elemento fundamental del derecho a la alimentación. Hay que considerar seriamente la reforma agraria como un instrumento normativo para reducir el hambre y la pobreza. Es necesario fomentar un cambio verdaderamente redistributivo y de transformación, que incluya no sólo la tierra sino también los elementos necesarios para hacer viable la reforma, incluido el acceso al agua, a créditos, al transporte, a servicios de extensión y a otro tipo de infraestructura. En muchos países, la legislación nacional ya regula la reforma agraria y el derecho a la tierra, pero ha de aplicarse y hacerse cumplir de manera efectiva. Hay que evitar las reformas en la propiedad de la tierra “basadas en el mercado”, que socavan la legislación local y los compromisos constitucionales o la posibilidad de una reforma agraria verdaderamente redistributiva y de transformación.

f) Se deben reconocer y garantizar los derechos de acceso a la tierra y al agua de la mujer, dada la función esencial que desempeña en la seguridad alimentaria de los hogares y en la producción de cultivos alimentarios. Es fundamental fortalecer los derechos de la mujer para lograr la plena realización del derecho a la alimentación.

g) Todos los organismos de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods,

deben adoptar en su labor un planteamiento basado en los derechos para que se respete siempre la legislación internacional relativa a los derechos humanos.

h) En las decisivas negociaciones sobre agricultura y otros temas que se están llevando a cabo en la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio se ha de tener en cuenta de manera especial el derecho a la alimentación y se ha de velar por que las normas comerciales no se opongan a la legislación internacional sobre derechos humanos, especialmente al derecho a la alimentación.

i) Hay que adoptar medidas urgentes para cumplir los compromisos adquiridos en 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El tiempo no es una entidad abstracta, sino vidas humanas. Cada día que pasa supone la muerte prematura o el deterioro físico y mental de mujeres, niños y hombres como consecuencia directa del hambre y la malnutrición. En un mundo saturado de ricos y de alimentos, esto es un escándalo. Hemos de actuar. Como escribió Alphonse de Lamartine, “La libertad del débil es la gloria del poderoso”⁴². Hay que poner fin a la silenciosa y diaria masacre del hambre.

Notas

¹ E/C.12/1999/5, CESCR, párr. 6.

² E/CN.4/2001/53, resumen.

³ FAO, Evaluación de la Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 2002), documento preparado para el período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, celebrado del 6 al 8 de junio de 2002; <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6441e/Y6441e00.htm>.

⁴ PMA, *World Hunger Map* (Ginebra, 2001).

⁵ “WFP Launches Massive Regional Appeal As Starvation Threatens Millions”; <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>.

⁶ A/C.3/56/L.48, párr. 10 y E/CN.4/2002/L.41, párr. 9.

⁷ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2000* (Roma, 2001).

⁸ Per Pinstrop-Andersen, según informó Inter Press Service News Agency, 29 de mayo de 2002; <http://www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=10008>.

⁹ FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 27º período de sesiones: Reforzar la voluntad política para combatir el hambre (Roma, 2001).

¹⁰ Véase la Declaración en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948E.HTM>.

- ¹¹ Carta dirigida al Relator Especial por el Sr. Harwig de Haenn, Subdirector General, Departamento Económico y Social y Giuliano Pucci, Asesor Jurídico de la FAO, 27 de junio de 2002.
- ¹² Estas sugerencias se basan en las propuestas de Michael Windfurhr para el contenido del proyecto de código de conducta.
- ¹³ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.
- ¹⁴ E/C.12/1999/5, CESCR, párr. 36. Véase también Philip Alston, “International Law and the Human Right to Food”, en Alston y Tomasevski, *The Right to Food* (Boston, Editores Martinus Nijhoff, 1984), págs. 44 y 45. Philip Alston utiliza la palabra “duty” y no utiliza “obligation”.
- ¹⁵ E/C.12/1999/5/CESCR, párr. 37.
- ¹⁶ Declaración y Programa de Acción de Viena, part I, párr. 31.
- ¹⁷ Véase http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1971000/1971852.stm y http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1989000/1989723.stm.
- ¹⁸ Véase <http://www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/politicalstatement-ing.htm>.
- ¹⁹ FIDA, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty* (Informe sobre la Pobreza Rural 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural) (Nueva York, Oxford University Press, 2001).
- ²⁰ Roy Prosterman y Tim Hanstad, Land Reform: Neglected, Yet Essential, en: *Rural Development Institute Reports on Foreign Aid and Development No. 87* (Washington, 1995).
- ²¹ Censo de Agricultura del Brasil, 1996.
- ²² FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms*. (Roma, 1998); <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/Ltan0037.htm>
- ²³ Véase David Lehman, *The death of land reform: a polemic*, citado en FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms*, op. cit.
- ²⁴ Peter Rosset, “Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way”, en *Food First Backgrounder Vol. 7:1*. (2001); <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7nl.html>.
- ²⁵ K. Hoff, A. Braverman y J. E. Stiglitz, editores, *The Economics of Rural Organization* (Oxford University Press para el Banco Mundial, Nueva York, 1993), pág. 236.
- ²⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid, 2000).
- ²⁷ FIDA, op. cit.; FAO, *Contemporary Thinking*, op. cit.; Rosset, op. cit.
- ²⁸ Sofía Monsalve Suárez, *Marcos legales y conflictos de tierras: análisis desde una perspectiva de derechos humanos* (Documento inédito). Véanse también los planteamientos del Relator Especial sobre las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación (A/56/210).
- ²⁹ FAO, *El género y la seguridad alimentaria: agricultura*; <http://www.fao.org/Gender/sp/agri-s.htm>.
- ³⁰ Ley No. 8.629 del Brasil, de 25 de febrero de 1993.
- ³¹ El informe correspondiente se presentará a la Comisión de Derechos Humanos en el próximo período de sesiones.
- ³² El 4 de mayo de 2000 el Gobierno federal anunció la adopción de un conjunto de medidas. Según el artículo 4 de la Medida provisional No. 2.027, las propiedades rurales que sean objeto de ocupación o invasión no justificada a causa de conflictos agrarios o relativos a la tierra no serán inspeccionadas a los efectos de la reforma agraria en un plazo de dos años a partir de que termine la invasión.
- ³³ Monsalve Suárez, op. cit.
- ³⁴ Jean Ziegler, “Schizophrénie des Nations Unies”, *Le monde diplomatique* (París, noviembre de 2001).
- ³⁵ FAO: *Contemporary Thinking* (pensamiento contemporáneo), op. cit., págs. 2 y 3.
- ³⁶ Véase, por ejemplo, “*Land for those who work it, not just for those who can buy it*” (La tierra para los que la trabajan, no sólo para los que pueden comprarla). Declaración final del seminario internacional sobre las consecuencias negativas de la política de reforma agraria basada en el mercado del Banco Mundial, celebrado en abril de 2002; <http://www.foodfirst.org/progs/global/trade/worldbankseminar.html>.
- ³⁷ Véase E/CN.4/2002/58/Add.1.
- ³⁸ Informe TD/B/COM.1/27 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- ³⁹ Véase <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/press/usfarmbill.pdf>.
- ⁴⁰ Véase A/56/210.
- ⁴¹ Véase Régis Debray y Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre* (París, ediciones Arléa, 1994).
- ⁴² “La Liberté du faible est la gloire du fort”, Alphonse de Lamartine, *Meditations Poétiques* (París, 1834).