

Contribución al Documento Temático de la Sociedad Civil "Tierra, Territorio y Dignidad," para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), a celebrarse en Porto Alegre, Brasil, 7-10 marzo 2006

Soberanía Alimentaria, Reforma Agraria y Derecho a la Alimentación Adecuada
Sofía Monsalve Suárez
FIAN Internacional

La Soberanía Alimentaria y el Derecho a la Alimentación Adecuada

La Soberanía Alimentaria es un marco rector integral que recoge un conjunto de principios que protegen el espacio de autodeterminación y autonomía de personas, comunidades, pueblos y países para definir políticas agrícolas y alimentarias, modelos propios de producción y patrones de consumo de alimentos. El derecho a una alimentación adecuada es un instrumento jurídico cuyas normas se aplican a todas las medidas y políticas adoptadas por los Estados que garanticen y afecten el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. La Soberanía Alimentaria incluye dentro de sus elementos el derecho a la alimentación y el acceso y control de los recursos productivos por parte de comunidades campesinas, indígenas, pescadoras, etc. La Soberanía Alimentaria proporciona un marco innovador necesario para asegurar, entre otras cosas, el derecho a la alimentación adecuada de las comunidades rurales¹.

En 1979, cuando la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural fue convocada, existía un cierto consenso sobre la urgencia de dar una firme respuesta a la precaria situación en la que vivían cientos de millones de campesinos marginalizados y trabajadores rurales sin tierra. Sin embargo, con la adopción de las políticas de ajuste estructural de los años 1980 y 1990, este consenso desapareció y las agendas nacionales e internacionales en políticas agrarias, agrícolas y de desarrollo rural se enfocaron en reformas macroeconómicas que atrajeran la inversión extranjera y fomentaran la agricultura de exportación. Hoy en día, la situación precaria de los agricultores de pequeña y mediana escala, así como la de los trabajadores rurales sin tierra se ha agudizado. El Grupo de Trabajo sobre Hambre del Proyecto Milenio² ha mostrado que 50% de las personas que padecen hambre en el mundo son pequeños campesinos que sólo tienen un acceso marginal e inseguro a la tierra y los recursos productivos. Por su parte, los trabajadores rurales sin tierra constituyen el 22% de los hambrientos. Estas cifras demuestran una vez más que el hambre es un fenómeno eminentemente rural y que está esencialmente relacionada con la marginalización de las familias rurales y su falta de acceso seguro a los recursos productivos. El Grupo de Trabajo sobre Hambre usa el término "marginalización" para describir la situación extremadamente precaria que afrontan estas familias la cual es multifacética: marginalización porque viven en áreas geográficamente remotas y ecológicamente frágiles, sin vías de acceso ni mercados; marginalización porque no tienen acceso a créditos ni servicios de extensión rural; y marginalización política.

Después de que la reforma agraria fue desplazada de las agendas nacionales e internacionales por mucho tiempo, saludamos la iniciativa de la FAO de convocar a una conferencia internacional sobre reforma agraria como una oportunidad de identificar políticas e instrumentos clave con los cuales se van a comprometer los gobiernos y la FAO para avanzar en la realización de reformas agrarias en los próximos años. Consideramos que el abordaje de derechos humanos a la cuestión de la tierra y la reforma agraria es indispensable en este proceso y deberá salir fortalecido de esta conferencia. Las circunstancias son propicias. Por una

¹ Ver Windfuhr, Michael / Jonsén, Jennie. 2005. Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. ITDG

² Ver UNDP. 2003. *Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger*. UNDP, New York. www.unmillenniumproject.org/documents/tf02apr18.pdf. P. 15

parte, presenciamos en varias partes del mundo una intensa movilización social que demanda tierra y reforma agraria como un derecho. Por otra parte, disponemos ya de instrumentos legales concretos en el marco de Naciones Unidas y de la FAO que clarifican la aplicación de un enfoque de derechos humanos a la cuestión de la tierra y la reforma agraria. En particular, nos referimos a las “Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (en adelante nos referiremos a éstas con la abreviación DV) aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

Con el presente documento nos proponemos contribuir a clarificar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a la tierra y la reforma agraria derivadas del derecho humano a la alimentación adecuada. Para este propósito interpretaremos de manera sistemática las DV en lo tocante a tierra y recursos productivos a la luz de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos³.

Las DV piden a los Estados informar al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO sobre los progresos realizados respecto de la aplicación de las DV con miras a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Hacemos un llamado a los Estados a comprometerse en Porto Alegre a informar regularmente y de manera específica al CSA y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos respecto al acceso y control de la tierra y los recursos productivos por parte de su población rural. Urgimos a los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la FAO a la aplicación de las DV para evaluar el impacto y el progreso de sus políticas en el ámbito del acceso a tierra y los recursos productivos. De igual forma, abogamos porque la DV se interpreten y apliquen en el marco de la Soberanía Alimentaria.

Derecho a la Alimentación Adecuada

El derecho humano a la alimentación ha sido consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la Naciones Unidas⁴. El párrafo 1 de las DV, siguiendo la interpretación autoritativa que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho del derecho a la alimentación en su Observación General N° 12 (OG 12)⁵, hace referencia al contenido básico del derecho a la alimentación y dice: “Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos”. Las DV tiene por objeto entonces garantizar la disponibilidad de alimentos, o **los medios para procurárselos**.

³ Este artículo es un resumen de una publicación más extensa en la que se desarrolla en detalle los diversos aspectos de una interpretación sistemática de las DV. Ver FIAN 2006. Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias para la Implementación del Derecho a la Alimentación de la FAO en lo relativo al acceso a la tierra y los recursos productivos. Heidelberg.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976 de conformidad con el art. 27.

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), 20° período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

Por disponibilidad de alimentos la OG 12 entiende 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 (párrafo 12).

Con base en esta interpretación, es claro que la disponibilidad directa de alimentos a través de la propia cultivación de la tierra es parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada para los individuos y los grupos rurales que así quieran ejercer su derecho. La disponibilidad directa de alimentos a través de la propia cultivación de la tierra implica la accesibilidad económica a recursos productivos: se necesita tener acceso a la tierra y acceso a los demás recursos productivos para poder trabajarla y disponer directamente de alimentos. Por implicación entonces, el acceso a la tierra sea para cultivarla y poder alimentarse, o para aprovechar otras fuentes naturales de alimentos forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, también afirma que “el acceso a la tierra y la reforma agraria tienen que formar parte clave del derecho a la alimentación” dado que “el acceso a la tierra es a menudo fundamental para asegurar el acceso a la alimentación y a un sustento de vida, y por lo tanto, a estar libre de hambre”⁶.

Acceso a la tierra y obligaciones de los Estados Parte del PIDESC

El párrafo 17 de las DV, siguiendo la OG 12, se refiere a las obligaciones que los Estados tienen en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y afirma que los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Además, los Estados Parte deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos. Por otra parte, los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

Por la íntima ligazón del acceso a la tierra con el derecho a la alimentación, estos tres tipos de obligaciones pueden aplicarse directamente al acceso a la tierra: Los Estados Parte del PIDESC están obligados a respetar, proteger y realizar el acceso a la tierra, ya que éste forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación y es particularmente importante para campesinas y campesinos, indígenas, pescadores, pastoralistas y personas que viven en zonas rurales y que no tienen opciones alternativas para ganarse la vida. El Relator Especial del Derecho a la Alimentación ya ha asumido esta interpretación y considera que es claro que los gobiernos deben respetar, proteger y realizar el acceso a la tierra⁷.

Las DV también han adoptado los tres niveles de obligaciones con respecto al acceso a tierra tal como se aprecia en la directriz 8.1:

⁶ Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, a la Asamblea General de la ONU, de acuerdo a la resolución 56/155 de 15 de febrero de 2002. U.N. Doc. A/57/356, párrafos 30 y 24.

⁷ Ibid. Párrafo 30.

8.1 Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían **respetar y proteger** los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una **reforma agraria** así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de **asegurar** un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales (resaltado nuestro).

La obligación de respeto le impone entonces a los Estados Parte del PIDESC, y por tanto, a todos los órganos públicos y a sus agentes la obligación de abstenerse de llevar adelante, de auspiciar o de tolerar, cualquier práctica, política o medida legal, sólo o en asociación con otros, que destruya el acceso a la tierra y los recursos productivos de una persona o de un grupo. Como un corolario de la obligación de respetar el acceso a la tierra se deriva la prohibición de llevar a cabo o promover prácticas de desalojos forzosos y desplazamientos arbitrarios.

La obligación de proteger el acceso a la tierra obliga a los poderes públicos a proteger el acceso a la tierra de ataques o cualquier vulneración de este derecho por parte de terceros como terratenientes, empresas, parientes masculinos de mujeres, y otros particulares y agentes privados. Las DV se refieren al deber de protección del acceso a la tierra en los párrafos 8.1, 8.3 y 8.10.

La obligación de realizar el acceso a la tierra comprende la obligación de promover actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida como la tierra y los recursos productivos. Y la obligación de proporcionar directamente el derecho a la alimentación y, por tanto, el acceso a la tierra cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance.

Las DV 2, 3, 4, 8 contienen diversas estrategias y políticas dirigidas a promover el acceso y el uso de la tierra y los recursos productivos por parte de los grupos más desfavorecidos. Dentro de éstas se encuentran, por ejemplo:

2.5 Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

2.6 Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.

3.7 Se alienta a los Estados, entre otras cosas y de manera sostenible, a revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca, y a aumentar su productividad mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los pescadores artesanales, y los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales, y mediante la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, con especial hincapié en el desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola y su distribución y comercialización.

4.5 Los Estados deberían, según convenga, promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres.

8.4 Los Estados deberían promover la investigación agronómica y el desarrollo agrícola, en particular para fomentar la producción de alimentos básicos con los consiguientes efectos positivos sobre los ingresos y beneficios para los pequeños agricultores y las agricultoras, así como los consumidores pobres.

Directriz 8e: Sostenibilidad

8.13 Los Estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales concretos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques.

La obligación de hacer efectivo o proporcionar directamente el acceso a tierra en determinadas circunstancias incluye principalmente medidas de reforma agraria. Las DV dedican gran atención a este tema en la directriz 8:

8.6 Los Estados deberían promover la participación plena y en condiciones de igualdad de la mujer en la economía y, con este fin, introducir, donde no existan, y aplicar leyes sensibles al problema de la igualdad entre los sexos que otorguen a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierra y otros bienes. Los Estados deberían asimismo proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos, para que puedan recibir los beneficios que deriven de dichos recursos.

8.7 Los Estados deberían diseñar y aplicar programas que incluyan diferentes mecanismos de acceso y utilización apropiada de las tierras agrícolas, destinados a las poblaciones más pobres.

Directriz 8b: Tierra

8.10 Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

Directriz 8f: Servicios

8.14 Los Estados deberían crear un entorno propicio y estrategias para facilitar y apoyar el desarrollo de iniciativas de los sectores privado y público a fin de promover instrumentos, tecnologías y mecanización apropiados para la prestación de los servicios pertinentes, como los de investigación, extensión, comercialización, finanzas rurales y microcrédito, con objeto de permitir una producción más eficiente de alimentos por todos los agricultores, en particular los agricultores pobres, y abordar las cuestiones relativas a las limitaciones locales, tales como la escasez de tierra, agua y energía agrícola.

3.6 En sus estrategias de reducción de la pobreza, los Estados también deberían conceder prioridad a la prestación de servicios básicos a los más pobres y a la inversión en los recursos humanos, garantizando el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, la creación de capacidad en relación con las buenas prácticas, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, y apoyando programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene.

Con base en experiencias históricas de programas de reforma agraria, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada enumera una serie de elementos esenciales para el éxito de las reformas agrarias, tales como la reducción radical de las desigualdades en la distribución de la tierra, la redistribución de tierras en cantidad y calidad adecuadas, los títulos de propiedad

seguros, los registros de tenencia de tierra exactos y actualizados, el acceso suficiente a otros insumos como crédito, agua, transporte, servicios de extensión e infraestructura, las burocracias de administración de tierra eficientes, justas y adecuadamente financiadas, y el vencimiento de obstáculos políticos para la reforma⁸.

Las políticas de reforma agraria entonces deben valerse principalmente de medidas de redistribución de la tierra como la introducción de un límite máximo a la propiedad y al arriendo de tierras, la expropiación de tierras que no cumplen su función social, etc. Medidas de distribución de tierras basadas en mecanismos de mercado como la compra-venta voluntaria de tierras son demasiado limitadas y ambiguas en su impacto y deberían constituir la excepción. Los costos de la tierra redistribuida deben ser soportables para las familias y comunidades sin tierra o con poca tierra y en esa medida se recomienda la asignación gratuita de tierras, o en su defecto, las condiciones subsidiadas de pago o de créditos. Medidas especiales para garantizar el acceso a la tierra a las mujeres y a otros grupos discriminados por motivos de etnia, raza o religión deben ser aseguradas. Medidas de reparación o de discriminación positiva con estos grupos a causa de su discriminación histórica en el acceso a la tierra deberían también ser contempladas. Garantizar la infraestructura (agua, riego, salud, educación, transporte, energía) de la tierra distribuida o redistribuida, así como el acceso a los servicios de extensión y crédito para la producción son elementos fundamentales de cualquier programa de reforma agraria basado en un enfoque de derechos humanos. La distribución y/o redistribución de tierras debería hacerse preferiblemente dentro de la frontera agrícola y contemplar medidas de saneamiento de tierras deterioradas ecológicamente.

Aplicación a nivel nacional

Las DV recomiendan a los Estados adoptar una estrategia nacional para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada basada en los derechos humanos y en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo (directriz 3.1). De manera explícita, las DV recomiendan que las estrategias nacionales se ocupen del acceso a los recursos y los mercados (directriz 3.3). El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada ha señalado también que políticas de reforma agraria deben ser un componente clave de las estrategias de seguridad alimentaria nacionales, estrategias en las que el acceso a la tierra debe ser fundamental⁹.

La cuestión de acceso a la tierra y reforma agraria debe entonces formar parte de las estrategias nacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Como lo destacan las DV y la OG 12 en términos generales, pero que se puede aplicar de manera específica al acceso a la tierra, la elaboración de estas estrategias nacionales debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor relativas al acceso y la tenencia de tierras, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes en estos programas y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo (directriz 3.2). Particular atención debería darse a revisar o crear una legislación contra los desalojos forzosos que debería comprender medidas que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de tierras, se ajusten al PIDESC y regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.

⁸ Ibid. Párrafo 25.

⁹ Ibid. Párrafo 22.

Las estrategias nacionales deberán definir además metas y plazos concretos (directriz 3.3) con respecto a aspectos centrales del acceso a la tierra como la seguridad de la tenencia de la tierra y la protección contra desalojos forzados, la demarcación de tierras y territorios indígenas, facilitar o proveer acceso a la tierra a los grupos más vulnerables, garantizar infraestructura adecuada para las y los productores de pequeña y mediana escala. Sólo con metas y plazos claros, con mecanismos de formulación de políticas y toma de decisiones transparentes y participativos, con asignación de recursos y responsabilidades y con fuertes mecanismos de vigilancia ciudadana es posible hacer rendir cuentas a los gobiernos sobre el cumplimiento de sus obligaciones legales ligadas al acceso a la tierra.

También relevante para la estrategia nacional son las disposiciones de las DV en lo que respecta a las instituciones involucradas en la realización del derecho a la alimentación. La directriz 5.1 recomienda a los Estados evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. La directriz 5.2 llama a los Estados a garantizar la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes, estableciendo, por ejemplo, mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas. Para realizar efectivamente las estrategias, contar con instituciones de reforma agraria y tenencia de tierra que tengan suficientes recursos y personal suficiente y altamente cualificado es una condición indispensable. Esta directriz resulta especialmente importante dada la alarmante tendencia actual a dismantelar los institutos de reforma agraria, a recortar su mandato, funciones, personal y recursos en muchos países del mundo. Igualmente crucial es este sentido es la directriz 12.3 que llama a proteger programas sociales básicos como serían los programas de acceso a tierra y reforma agraria de recortes presupuestarios; y la directriz 12.4 que urge a los Estados a movilizar ahorro interno, recursos externos y nuevas fuentes de financiación para este tipo de programas.

Por otra parte, la coordinación institucional e intersectorial (directriz 5.2) es también un aspecto central para fortalecer el acceso y control de la tierra y los recursos productivos por parte de los sectores rurales más pobres. En muchas ocasiones, mientras los ministerios o los institutos de reforma agraria tratan de dar acceso a la tierra a familias pobres, otros ministerios e instituciones que se ocupan de las políticas sectoriales agrarias y agrícolas, o de las decisiones en materia de inversiones de desarrollo rural como la minería, represas e infraestructura eléctrica, infraestructura vial, turismo, política de aguas, etc., ponen en peligro o destruyen el acceso de las comunidades rurales marginadas. Para garantizar el acceso y control de la tierra de estas comunidades es fundamental garantizar la coherencia de todas las políticas que afectan el uso de la tierra y la coordinación de todos los ministerios e instituciones pertinentes con miras a alcanzar este fin.

Marco jurídico y recursos

En cuanto al marco jurídico, las DV invitan a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, que faciliten la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (directriz 7.1). Mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables deberían ser considerados (directriz 7.2).

Toda persona o comunidad que haya sido víctima de una violación del derecho a la alimentación relacionada con el acceso a tierra debería contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional. Todas las víctimas de estas

violaciones deberían tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos.

Derechos Civiles y Políticos

El párrafo 19 de las DV destaca que la consecución de la seguridad alimentaria es resultado de la realización de los derechos existentes, que la aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso, y que los ciudadanos y las ciudadanas son sujetas de derechos y no meros receptores pasivos. En este sentido, el respeto y la protección de los derechos civiles y políticos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹⁰ son absolutamente cruciales en el proceso político de toma de decisiones e implementación de políticas y programas relacionados con el acceso a la tierra y la reforma agraria.

Reconocer y apoyar a los movimientos sin tierra, de campesinos y campesinas, de pueblos indígenas, y pastores como sujetos de derechos que luchan por la tierra y la reforma agraria debe ser condición fundamental de cualquier política y programa de acceso a tierra y reforma agraria. La importancia del pleno disfrute de los derechos civiles y políticos para garantizar reformas agrarias que realicen los derechos económicos, sociales y culturales es evidente cada vez que un dirigente campesino es asesinado por reclamar el derecho de su comunidad a tener tierra, cada vez que una trabajadora rural es privada arbitrariamente de su libertad por fundar un sindicato de trabajadoras, cada vez que familias y comunidades enteras son brutalmente desalojadas de sus tierras, cada vez que ante el bloqueo de los canales institucionales para reclamar efectivo cumplimiento de reforma agraria, las manifestaciones públicas y pacíficas de protesta y las acciones directas como las ocupaciones pacíficas de tierra que no cumple su función social son violentamente reprimidas. De hecho, los altos índices de violencia y represión en muchas zonas rurales del mundo, la impunidad rampante ante los crímenes y las violaciones de derechos humanos cometidos en contra de defensoras y defensores de los derechos campesinos e indígenas, la ausencia del Estado de Derecho, y la corrupción son problemas extremadamente graves que no pueden ser ignorados por los Estados y la comunidad internacional a la hora de hablar de tierra y reforma agraria¹¹.

Las DV especifican la manera cómo integrar los derechos civiles y políticos en un enfoque integral de derechos humanos en la cuestión de tierra y reforma agraria. La directriz 1 sobre democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de Derecho provee importantes elementos. La directriz 1.2 resalta el carácter de sujetos de derechos de las ciudadanas y los ciudadanos y recalca la importancia de garantizar el disfrute pleno de las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos como condición necesaria para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. La directriz 1.4 garantiza igual protección jurídica y garantías procesales en todos los procedimientos judiciales a todas las personas y a los defensores y las defensoras del derecho a la alimentación adecuada. Las campesinas y los

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976 de conformidad con el art. 49. Derecho a la vida y a no ser privado de la vida arbitrariamente (art. 6); el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); el derecho a no estar sometido ni a esclavitud, ni a servidumbre, ni a trabajo forzoso u obligatorio (art.8); el derecho a la libertad y a la seguridad personales, y a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias (art. 9); el principio de igualdad ante la ley y el derecho al debido proceso (art. 14, 26); el derecho a la libertad de expresión y de buscar, recibir y difundir información (art. 19); el derecho a la reunión pacífica (art. 21), y a la libertad de asociación (art. 22); y el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos (art. 25).

¹¹ Ver La Vía Campesina 2005. Informe Anual sobre Violaciones a los Derechos Humanos de Campesinas y Campesinos. Jakarta. Ver también los informes de la *Comissão Pastoral da Terra* de Brasil, la organización con el mejor y más completo sistema de documentación de la violencia en el campo a nivel mundial.

campesinos, las indígenas y los indígenas, luchando por la tierra y la realización de sus derechos económicos y sociales son defensores de derechos humanos que deberían gozar de igual protección jurídica y garantías procesales en todos los procedimientos judiciales en los que se involucren. La directriz 1.5 recomienda a los Estados, además, facilitar el acceso a asistencia jurídica de las y los defensores del derecho a la alimentación.

Por otra parte, las DV promueven el derecho a la participación y la consulta en diferentes aspectos. Las directrices 3.1, 3.8 y 3.9 en lo que toca a adoptar una estrategia nacional con enfoque de derechos humanos para la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. La directriz 5.2 en lo que se refiere a involucrar a las comunidades relevantes en todos los aspectos de la planeación y ejecución de actividades relativas al derecho a la alimentación. La directriz 5.4 en cuanto a garantizar la representación de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria en las instituciones encargadas de ocuparse del asunto. La directriz 17.6 que promueve un enfoque participativo de la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información en procesos de evaluación. La directriz 18.1 que pide a los Estados alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que realicen las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.