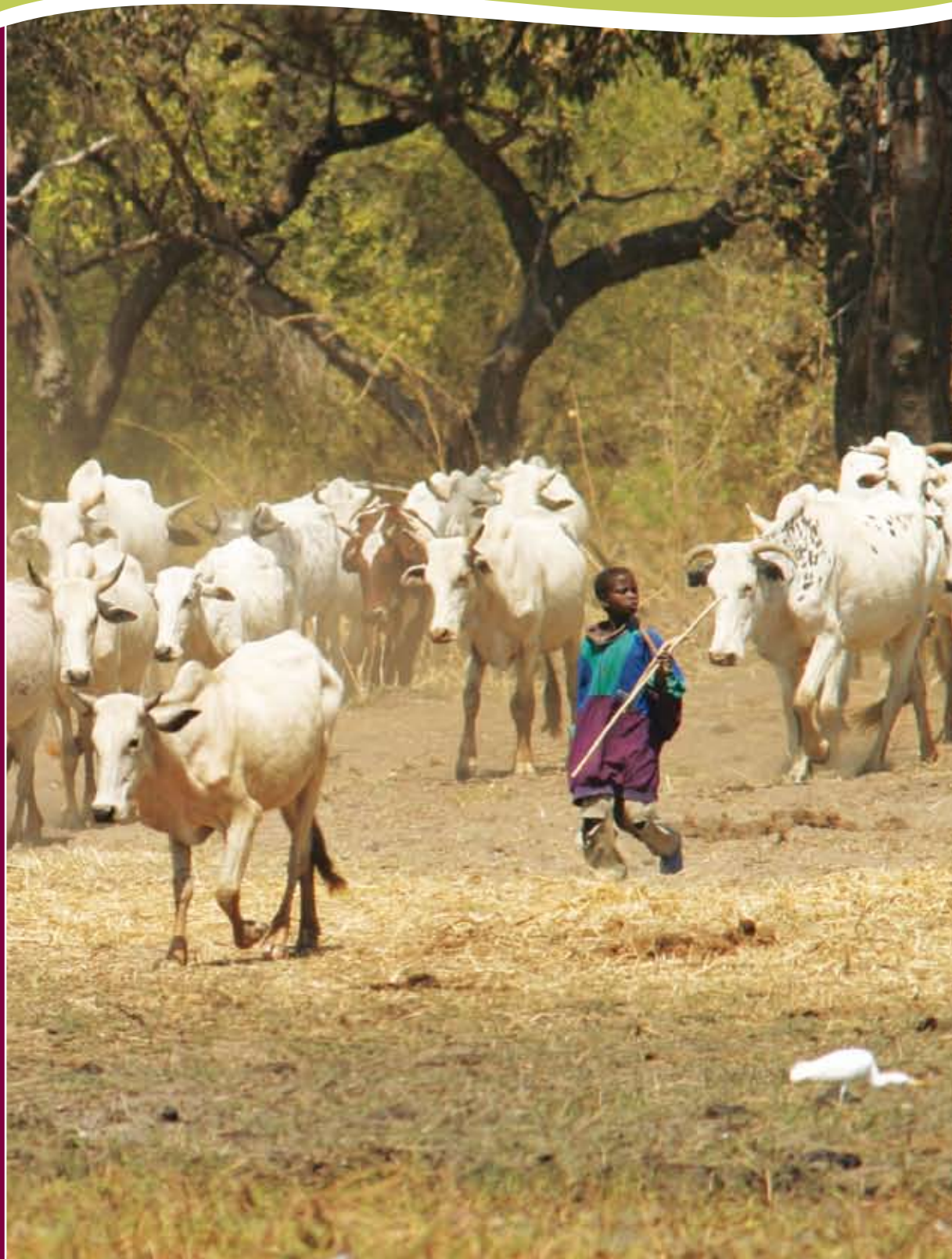


EL
DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN

iiied

El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

Utilización de argumentos
y mecanismos basados en los derechos
humanos para mejorar el acceso
a los recursos por parte de la
población desfavorecida
de las zonas rurales

Editado por
Lorenzo Cotula

Autores de las contribuciones:
Lorenzo Cotula, Moussa Djiré y Ringo W. Tenga



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 978-92-5-306177-8

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

o por correo electrónico a:

copyright@fao.org

© FAO 2009

El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los Estudios Sobre el Derecho a la Alimentación son una serie de artículos y reportes relacionados con aspectos del derecho a la alimentación de interés actual en lo relacionado con la política, legislación, agricultura, desarrollo rural, biodiversidad, medio ambiente y manejo de recursos naturales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) agradece al Gobierno de Alemania por el apoyo financiero al proyecto “Creación de capacidad e instrumentos para implementar el derecho a la alimentación adecuada”, que hizo posible la publicación de este estudio.

Los Estudios sobre el Derecho a la Alimentación se encuentran disponibles en el sitio Web <http://www.fao.org/righttofood>. Sin embargo, aquellas personas que no tengan acceso a Internet, podrán solicitar por correo copias en versión impresa o en versión electrónica a la Unidad del Derecho a la Alimentación, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, righttofood@fao.org. Se invita a los lectores a enviar sus comentarios y reacciones con respecto a este Estudio Sobre el Derecho a la Alimentación.

Las posiciones y opiniones contenidas en este documento no necesariamente representan el punto de vista de La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

© FAO 2009

ACERCA DE LOS AUTORES DE ESTE ESTUDIO:

Lorenzo Cotula

Lorenzo Cotula es Investigador Principal en Leyes y Desarrollo Sostenible en el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), con sede en el Reino Unido. Trabaja con socios en países de bajos y medios ingresos para desarrollar formas de utilizar la ley como medio de empoderamiento para los individuos, en particular en las áreas relacionadas con proyectos de inversión, derecho a la tierra, gobernabilidad y derechos humanos.

Moussa Djiré

Moussa Djiré es profesor en la Facultad de Derecho y Políticas Públicas de la Universidad de Bamako, donde imparte cursos de ciencias políticas, derecho ambiental y derecho internacional para el desarrollo. También es profesor visitante en el Colegio Universitario Internacional de Turín (IUCTO) en el cual es responsable del seminario “África en el mundo globalizado: el derecho y la economía contemporánea en África”. En los últimos años, Moussa Djiré ha llevado a cabo investigaciones sobre los temas de propiedad de la tierra, la gobernabilidad local y la gestión de los recursos naturales.

Ringo W. Tenga

Ringo W. Tenga es abogado en el Tribunal Superior de Tanzania y profesor titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Dar es Salaam. Se ha desempeñado en el campo de la investigación, asesoría y litigio judicial en aras de garantizar el derecho a la tierra por parte de los grupos pastoriles en Tanzania.



Foto de la cubierta © D. Cornelis

El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

Lista de abreviaturas

Introducción	7
Presentación general	7
Conceptos clave	10
Estructura del estudio	12
1. El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos – enlaces conceptuales	13
1.1 Las fuentes jurídicas del derecho a la alimentación	13
1.2 El contenido normativo del derecho a la alimentación	15
1.3 El derecho a la alimentación: implicaciones más amplias	19
1.4 Vínculos entre derecho a la alimentación y el acceso a los recursos	23
1.5 Conclusión	39
2. La Ley de Orientación Agrícola (LOA) de Malí: Un gran potencial para la realización del derecho a la alimentación mediante el acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales	41
2.1 Introducción	41
2.2 Contexto y antecedentes	43
2.3 El acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales	45
2.4. Implicaciones prácticas	51
2.5. Conclusión	55
3. El derecho a la alimentación y la seguridad de los derechos sobre los recursos de pastoreo en Tanzania	57
3.1 Instrumentos internacionales y tendencias en la legislación nacional	57
3.2. El caso de los derechos de los pastores en Tanzania	59
3.3. El derecho a la alimentación como instrumento para asegurar el acceso a los recursos	63
3.4. Conclusión	66
Conclusión	67
Referencias	71
Bibliografía	71
Jurisprudencia	74

El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Lista de abreviaturas

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CADHP	Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEFDM	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CIEFDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CNCR	Consejo Nacional de Concertación de los Actores Rurales
CNOP	Coordinación Nacional de las Organizaciones Campesinas (Malí)
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IIMAD	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo
LOA	Ley de Orientación Agrícola (Malí)
LOASP	Ley de Orientación Agro-Silvo-Pastoril (Senegal)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
TBI	Tratado Bilateral de Inversiones
UEMAO	Unión Económica y Monetaria de África Occidental

Agradecimientos

Deseamos dar las gracias a Margret Vidar, Isabella Rae, Lidija Knuth, Dubravka BojicBultrini, Paolo Groppo, Elisa Morgera y Francesca Felicani por sus útiles comentarios y sugerencias sobre los borradores anteriores de este estudio. Nos responsabilizamos de las opiniones expresadas aquí, así como de las posibles omisiones y errores.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

Lorenzo Cotula

PRESENTACIÓN GENERAL

En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) estableció que toda persona tiene el derecho a llevar un nivel de vida adecuado y por ende, a acceder a una alimentación adecuada. Luego, el derecho a la alimentación fue progresivamente reafirmado y clarificado por posteriores instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Finalmente, las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004 y más comúnmente conocidas como “Directrices sobre el derecho a la alimentación”, enunciaron las implicaciones que acarrea la implementación del derecho a la alimentación en una serie de ámbitos de la política.

Sesenta años después de la consagración del derecho a la alimentación aún queda mucho por hacer para que este derecho sea una realidad. En 2006, el informe de la FAO relativo al *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* estimaba que 820 millones de personas se encontraban en estado de subnutrición— lo que representa una disminución de tan sólo 3 millones en comparación con las cifras de 1990-92. Si bien se ha logrado reducir la subnutrición en regiones como Asia y América Latina, en el África subsahariana el número de personas subnutridas ha aumentado, pasando de 169 a 206 millones entre 1990-92 y 2001-03 (FAO, 2006)¹. Un tercio de la población de África padece de hambre crónica (FAO, 2006). Paradójicamente, la subnutrición afecta significativamente a los productores de alimentos en las zonas rurales (Berthelot, 2005).

En las zonas rurales de muchos de los países en desarrollo, los recursos naturales son una fuente importante de alimentos, ya sea a través de su consumo directo o porque constituyen la base de actividades generadoras de ingresos (por ejemplo, los cultivos comerciales, los productos forestales) que permiten la compra de alimentos. Debido a esto, las medidas destinadas a mejorar el acceso a los recursos son un elemento importante de las estrategias para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Sin embargo, durante mucho tiempo la doctrina y el trabajo en materia de derechos humanos y acceso a los recursos constituyeron compartimientos aislados. Por un lado, los argumentos relacionados con los derechos humanos hacían parte del dominio reservado a los juristas y a los

¹ Ello se debe a que la población ha crecido más rápido que el número de personas subnutridas. Sin embargo, el África subsahariana ha experimentado una disminución de la *proporción* de personas subnutridas – del 35% al 32% (FAO, 2006).

defensores de derechos humanos y, por otro lado, los derechos civiles y políticos como la libertad de expresión o el derecho a no recibir tortura eran tratados de forma prioritaria. Las cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos se abordaban tradicionalmente a través de la combinación de intervenciones técnicas y movilización política – raramente mediante argumentos relativos a los derechos humanos.

En cuanto a la doctrina, un amplio corpus de los documentos de trabajo contiene lecciones extraídas de las políticas y programas que han sido implementados para mejorar el acceso a los recursos naturales. Dichos documentos incluyen medidas que han sido adoptadas para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y otras medidas de carácter redistributivo destinadas a aumentar el acceso a los recursos por parte de las personas más pobres y vulnerables. Este tipo de doctrina ha mencionado sólo de manera esporádica los distintos argumentos y mecanismos relativos a los derechos humanos – no obstante, otros tipos de instrumentos internacionales en los cuales se incluyen disposiciones en materia de acceso a la información, acceso a la justicia y acceso a la toma de decisiones en virtud del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo, han tomado una importancia cada vez más significativa. Por otro lado, otras fuentes bibliográficas ponen en evidencia las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos, incluidas las disposiciones relativas al derecho a la alimentación y los derechos humanos conexos. Sin embargo, sólo en pocas ocasiones la doctrina se ha encargado de examinar los sistemas de tenencia de a nivel local y nacional –a través de los cuales los grupos rurales acceden a los recursos– y/o los problemas prácticos que plantea garantizar el acceso o aumentar los recursos en cabeza de los grupos más pobres y vulnerables.

En los últimos años, los argumentos basados en los derechos humanos y los esfuerzos para mejorar el acceso a los recursos han convergido en mayor medida. El discurso de los derechos humanos ha sido utilizado para apoyar las reivindicaciones de acceso a los recursos, y un enfoque basado en los derechos se ha usado como medio de empoderamiento. Por ejemplo, las alianzas entre organizaciones de productores rurales a nivel internacional han utilizado el discurso de los derechos humanos para respaldar las reivindicaciones políticas, en particular en relación con el concepto de soberanía alimentaria, y lo han utilizado igualmente para solicitar que se le dé prioridad a los productores locales y a las familias de agricultores respecto de las grandes empresas agroalimentarias cuya propiedad es extranjera (véase por ejemplo la Declaración de Nyéléni sobre la soberanía alimentaria, de 2007). Las organizaciones de promoción han hecho campañas a favor de un “derecho humano a la subsistencia y a la tierra”², y/o han documentado violaciones de derechos humanos que derivan de la implantación de proyectos de inversión a grande escala cuyos efectos son negativos incluso para garantizar el acceso a los recursos por parte de la población local.

Además, los tribunales internacionales se encuentran ahora más preparados para utilizar los instrumentos de derechos humanos como fuentes jurídicas al interior de los procesos contenciosos en materia de acceso a los recursos. En varios casos, dichos tribunales han vinculado las acciones gubernamentales que obstaculizan el acceso a los recursos por parte de los grupos vulnerables a claras violaciones de derechos humanos, por ejemplo, esto se ha podido constatar en ciertos casos en los cuales se ha garantizado por vía judicial el derecho a la tierra por parte de los pueblos indígenas (por ejemplo, los casos *Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*, y *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo contra Belice*).

² Véase, por ejemplo, el sitio web del Movimiento Popular para la Educación en Derechos Humanos (PDHRE), <http://www.pdhre.org/rights/land.html>.

En el plano nacional, algunas de las recientes leyes sobre recursos naturales han puesto un mayor énfasis en los temas de empoderamiento, participación pública, gestión basada en la comunidad, transparencia y rendición de cuentas; conceptos que se ajustan a enfoques del desarrollo basados en derechos humanos (por ejemplo, en relación con los recursos de uso comunitario, véase Lindsay, 2004). Varias agencias para el desarrollo han buscado “integrar” una “perspectiva basada en los derechos” en su labor, especialmente en los programas relativos al acceso a los recursos (por ejemplo, Sida, 2007).

Si bien los derechos humanos y los programas de acceso a los recursos están convergiendo de manera progresiva, algunos sectores han manifestado su preocupación en cuanto al verdadero potencial de empoderamiento que puedan tener los enfoques basados en los derechos humanos. Los motivos de preocupación incluyen la percepción general de que dichos enfoques constituyen una solución válida cuando se presenta en términos neutros y “apolíticos” pero no es de gran utilidad para resolver los desequilibrios en la distribución de la riqueza, el estatus y el poder (Kennedy, 2002), y que además contiene el riesgo de colocar al Estado (y sus obligaciones) en el centro del proceso emancipatorio cuando en muchos contextos el Estado constituye una cierta amenaza para la realización de los derechos humanos en lugar de un regulador benévolo que hace todo por lograrla (Kennedy, 2002; Mitlin y Patel, 2005). Algunos también han argumentado que los procesos cuyas bases son de tipo legal pueden restarle poder a los individuos pues éste pasa a estar bajo el control de expertos legales que logran interpretar y manejar la complejidad de los procedimientos y del lenguaje jurídico (Mitlin y Patel, 2005). Los esfuerzos para utilizar argumentos y mecanismos relativos a los derechos humanos con el fin de mejorar el acceso a los recursos deben ser compatibles con estas preocupaciones y demostrar que permiten abordarlas.

Sin embargo, más allá del uso entusiasta del discurso de los derechos humanos y las críticas de los escépticos al respecto, la relación entre los derechos humanos internacionalmente reconocidos y el acceso a los recursos naturales sigue siendo poco comprendida. Por un lado, algunas de las pretensiones de derechos humanos que buscan apoyar el acceso a los recursos reposan sobre fundamentos jurídicos poco sólidos. Por otro lado, algunas de las inquietudes entorno a los enfoques de derechos humanos aplicados al tema de acceso a los recursos no tienen como base de sustento una comprensión total de las implicaciones que acarrear dichos enfoques.

Es necesario aclarar la relación entre derechos humanos y acceso a los recursos naturales. Ello requiere conjugar un análisis jurídico sólido con la comprensión de la dinámica del acceso a los recursos a nivel local y nacional. Implica hacer frente a preguntas como: ¿Cuáles son las implicaciones del reconocimiento internacional del derecho a una alimentación adecuada sobre las políticas, las leyes y los programas en materia de recursos naturales? ¿Existe o no una verdadera posibilidad de que los argumentos y mecanismos basados en los derechos humanos sirvan de apoyo para respaldar los esfuerzos llevados a cabo por las personas pobres y demás grupos vulnerables en aras de acceder a los recursos? Si es así, ¿de qué manera se logra dicho apoyo?

Este estudio trata de responder a dichas preguntas. Examina la relación entre los derechos humanos –en particular el derecho a una alimentación adecuada–, y el acceso a los recursos naturales –en especial el acceso a la tierra–. Contiene un análisis conceptual basado en los tratados e instrumentos internacionales y dos estudios de caso que toman como base la República de Malí (por medio del cual se hace un estudio comparado con la legislación de Senegal) y la República Unida de Tanzania. Si bien los argumentos de derechos humanos son de índole universal y los temas abordados en este estudio tienen una importancia mundial, el documento decide concentrarse en el África subsahariana pues es precisamente donde la realización del derecho a la alimentación presenta una aguda complejidad.

CONCEPTOS CLAVE

El acceso a los recursos naturales

El acceso a los recursos naturales se define en términos generales como un proceso por medio del cual las personas, a título individual o colectivo, son capaces de utilizar los recursos naturales, ya sea de forma temporal o permanente. Este proceso incluye la participación en los mercados formales e informales; el acceso a los recursos a través de la familia y las redes sociales, incluyendo la transmisión de los derechos en materia de recursos por medio de la herencia entre parientes, y la asignación de recursos por parte del Estado y otras autoridades que controlan los recursos naturales³.

El *Acceso* a los recursos tiene por lo tanto un sentido más amplio que el *derecho a los recursos* en sentido jurídico. El *derecho a los recursos* determina en cierta forma el acceso a los mismos y por lo tanto además del derecho a la propiedad, una gama mucho más amplia de derechos entran a su vez en consideración (por ejemplo, los diversos tipos de derechos de uso). Sin embargo, el acceso a los recursos está determinado también por las relaciones sociales, incluyendo el control de los mercados, el del capital y el de la tecnología; las relaciones de poder, autoridad e identidad social; y las relaciones de reciprocidad, amistad y parentesco. Estos factores pueden generar una ruptura en el vínculo que existe entre la posesión de un *derecho* legal a utilizar los recursos naturales y la *capacidad* para reclamarlo y gozar de este derecho en la práctica (Ribot y Peluso, 2003).

Esta ruptura puede darse fácilmente en contextos en los cuales es difícil aplicar la legislación sobre el terreno. En una gran parte de África, una serie de factores contribuyen a limitar la difusión de la legislación nacional a nivel rural. Entre estos se pueden señalar los siguientes: la falta de recursos financieros y la falta de formación a nivel institucional al interno de los organismos públicos, el desconocimiento jurídico y, muy a menudo, la impresión de que las normas y las instituciones oficiales carecen de legitimidad. Por otra parte, teniendo en cuenta su carácter accesible para la población rural, es frecuente encontrarse con la aplicación de sistemas de tenencia sobre los recursos naturales de tipo local y “consuetudinario” incluso cuando éstos no están respaldados por la ley (o son incompatibles con la misma).

Los sistemas “consuetudinarios” basan su legitimidad en la “tradición” formada por prácticas que se han consolidado a lo largo del tiempo y por la misma idiosincrasia. Sin embargo, tras varias décadas de intervención colonial y estatal después de la independencia, dichos sistemas han cambiado profundamente y se adaptan reinterpretándose continuamente como consecuencia de diversos factores tales como la interacción cultural, la presión demográfica o los cambios sociales, económicos y políticos. Si bien los sistemas de tenencia de tierras locales son muy diversos, los recursos están, por lo general, bajo el poder de los clanes o familias como consecuencia de una mezcla de derechos individuales y colectivos. El acceso y la utilización de estos recursos naturales se lleva a cabo a través de procesos complejos que incluyen una gran variedad de derechos y que toman en consideración el hecho de que la tierra pertenezca a un determinado grupo que posee un cierto estatus social (Cotula (Ed), 2007).

Por lo tanto, si bien puede haber un cierto grado de coincidencia entre el *derecho a los recursos* y el *acceso* a los mismos, resultan ser en todo caso dos conceptos bien distintos. Puede suceder que ciertos grupos tengan derechos legales sobre algunos recursos naturales y que, sin embargo, no puedan utilizarlos debido a la falta de conocimientos jurídicos, a las asimetrías de poder o a otro tipo de factores. Por otro lado, es posible que otros grupos no tengan derechos legales sobre recursos naturales y que, sin embargo, tengan acceso a éstos a través de otros mecanismos como las relaciones de parentesco, las alianzas, las relaciones recíprocas o los sistemas de tenencia de tierras locales que, si bien no están respaldados por la legislación, sí son considerados “legítimos” por parte la población local.

Un mejor acceso a los recursos puede suponer una *mayor seguridad* en el acceso a los mismos, por ejemplo, a través de una mayor protección de los derechos en materia de acceso a los recursos consagrados en la legislación o reconocidos por otras vías de acción (por ejemplo, mediante un mayor reconocimiento jurídico de aquellos derechos considerados como legítimos en el terreno), o brindando un *mayor acceso* a los recursos, por ejemplo, a través de programas de redistribución de tierras.

Si bien este estudio examina el acceso a los recursos naturales, y aunque varios de los distintos recursos naturales y los derechos sobre los mismos están estrechamente relacionados entre sí⁴, este documento se concentrará en el estudio del acceso a la tierra. También se aborda el acceso a recursos conexos como el agua, los pastos y los bosques. Los recursos del subsuelo, la pesca y los recursos genéticos también son de gran importancia pero están fuera del alcance de este estudio debido a limitaciones de tiempo y espacio.

Los derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos derechos y libertades fundamentales sobre los cuales todos los seres humanos son titulares. Mediante la afirmación de estos derechos y libertades, la normativa en materia de derechos humanos busca proteger la dignidad humana como principal objetivo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es la piedra angular de la normativa internacional sobre derechos humanos. Los derechos humanos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se recogen detalladamente en una serie de tratados jurídicamente vinculantes. Entre los tratados fundamentales figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus Protocolos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR) de 1965, la Convención de 1979 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFDM) y la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño (CDN).

⁴ Por ejemplo, respecto de la relación entre derechos sobre la tierra y el agua, véase Hodgson, 2004, y Cotula (ed), 2006.

Además, los derechos humanos también se encuentran protegidos por tratados regionales: en Europa los instrumentos de aplicación son El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 y sus Protocolos respectivos, así como la Carta Social Europea; en el continente americano la normativa internacional se remite principalmente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, y a su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en África, las principales referencias en materia de derechos humanos son la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, así como sus Protocolos adicionales (incluido el Protocolo de 1998 sobre el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos).

Para cada uno de los derechos humanos, los Estados tienen una obligación de “respetar” (es decir, abstenerse de realizar actividades que afecten negativamente el goce de este derecho), de “proteger” (es decir, evitar que personas y grupos vulneren los derechos de los demás), de “facilitar” (es decir, aplicar políticas, leyes y programas que promuevan la realización de determinado derecho, especialmente en cabeza de los grupos vulnerables), y de “suministrar” (es decir, brindar apoyo a las personas o grupos que no estén en condiciones de valerse por sí mismos)⁵. Asimismo, los Estados deben abstenerse de cometer cualquier discriminación entre los diferentes grupos o personas en cuanto al goce de los derechos humanos se refiere.

Este estudio hace énfasis en el derecho a una alimentación adecuada – un derecho humano reconocido en varios de los instrumentos mundiales y regionales en materia de derechos humanos anteriormente mencionados. Dada la interdependencia que existe entre todos los derechos humanos, el estudio también se permite de tomar en consideración otros derechos humanos pertinentes como por ejemplo, el derecho a la propiedad.

ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Luego de una previa introducción, la estructura del estudio corresponde a: un capítulo conceptual en el que se analiza la relación entre el derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales, basado principalmente en los tratados sobre derechos humanos y otros instrumentos internacionales (capítulo 1); dos capítulos en los que se presentan estudios de caso para ilustrar dicha relación a la luz de la experiencia de Malí (capítulo 2) y Tanzania (capítulo 3); y finalmente, una conclusión en la que se resumen los principales resultados y se indican a grandes rasgos las repercusiones de las medidas a nivel local, nacional e internacional.

⁵ Esta clasificación de las obligaciones jurídicas se desarrolló al interior de las “Observaciones generales” que fueron aprobadas por los organismos de las Naciones Unidas competentes en la materia para proporcionar orientación sobre la interpretación de los tratados relativos a los derechos humanos (por ejemplo, las Observaciones generales 12 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el derecho a la alimentación y el derecho al agua, respectivamente). También fue adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso *SERAC contra Nigeria* (2001), AHRLR 60.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES

2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES

3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos Enlaces conceptuales

Lorenzo Cotula

1.1 LAS FUENTES JURÍDICAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Varios instrumentos internacionales consagran en su cuerpo normativo el derecho a una alimentación adecuada. Entre éstos, cabe destacar los siguientes:

- La **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)** cuyo artículo 25 establece que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación [...]”.
- El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, que reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...]” (artículo 11 (1)), y “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (artículo 11 (2)). El significado de estas disposiciones ha sido aclarado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), de las Naciones Unidas, en su **Observación general 12** de 1999. Otras Observaciones generales también están relacionadas con el derecho a la alimentación (por ejemplo, Observaciones 3 de 1990 y 15 de 2000). Si bien no son vinculante *per se*, las Observaciones generales constituyen la interpretación autorizada de las disposiciones contenidas al interior de un tratado jurídicamente vinculante, dictada a su vez por el organismo de la ONU encargado de vigilar la aplicación de dicho tratado.
- La **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, que reconoce “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (artículo 21 (1)). La Convención requiere de los Estados que luchen contra la malnutrición infantil (artículo 24 (2) (c)), y que “adopten medidas adecuadas” para ayudar a los padres a cumplir su obligación primordial de hacer efectivo el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado, “particularmente con respecto a la nutrición” (artículo 27 (3)).
- La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD)**, que obliga a los Estados a garantizar que las mujeres tengan “una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia” (artículo 12 (2)), y a “adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y sus beneficios, y en particular [...], para gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones” (artículo 14 (2) (h)).

El contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada se ha aclarado aún más con las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional— aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004 (“Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”). Si bien las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación no son jurídicamente vinculantes de por sí, algunas de ellas reflejan normas vinculantes del Derecho internacional (por ejemplo, las referencias a las disposiciones del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; Directriz 16.2), mientras que otras deberían proporcionar orientación a los Estados sobre la mejor manera de perseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Aunque la Observación general 12 es una fuente autorizada, ya que ha sido adoptada por el órgano de la ONU encargado de supervisar la aplicación del PIDESC y se basa en un razonamiento jurídico correcto, las Directrices sobre el derecho a la alimentación también lo son pues han sido adoptadas por Estados y expresan su compromiso político en favor de la realización del derecho a la alimentación.

En cuanto al sistema regional de derechos humanos de África, la **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)**, el principal instrumento jurídico en que se basa ese sistema, no hace referencia explícita al derecho a la alimentación. Sin embargo, en el caso *SERAC contra Nigeria* (caso “Ogoni”), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sostuvo que el derecho a la alimentación está “implícito” en la Carta, en particular a la luz de sus disposiciones sobre los derechos a la vida (artículo 4), a la salud (artículo 16) y al desarrollo (artículo 22). El Protocolo de la CADHP relativo a los Derechos de la Mujer en África, de 2003, afirma el “derecho a la seguridad alimentaria” de la mujer en su artículo 15.

En el plano nacional, el derecho a una alimentación adecuada figura explícitamente en algunas de las **constituciones de África** como derecho auténtico y autónomo (por ejemplo, en la constitución de Sudáfrica⁶) o como parte de los “principios rectores de la política estatal” o principios similares que obligan al Estado a “esforzarse” por lograr y “promover activamente”, la seguridad alimentaria (por ejemplo, Etiopía⁷, Malawi⁸, Namibia⁹ y Uganda¹⁰).

⁶ Toda persona tiene derecho a poder acceder a [...] suficientes alimentos y agua [...]. El Estado deberá adoptar medidas legislativas razonables y de otro tipo, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de cada uno de estos derechos “(artículo 27 (1) y (2)).

⁷ “Todos los etíopes tendrán derecho, dentro de los límites de los recursos del país, a alimentos, agua potable, vivienda, salud, educación y una pensión segura” (artículo 90 (1)). Aunque esta disposición se incluye entre los “Principios de la política nacional”, su formulación (“tendrán derecho”) implica que se trata de un auténtico derecho.

⁸ “El Estado deberá promover activamente el bienestar y el desarrollo de la población de Malawi mediante la adopción y aplicación progresivas de políticas y leyes encaminadas a alcanzar los siguientes objetivos: [...] lograr una nutrición adecuada para todos a fin de promover una buena salud y la autosuficiencia” (artículo 13). Véase también el artículo 30 (2) sobre el acceso a los alimentos como medio para la realización del derecho al desarrollo.

⁹ “El Estado deberá promover y mantener activamente el bienestar de la población mediante la adopción, entre otras cosas, de políticas encaminadas a lo siguiente: [...] una planificación coherente para elevar y mantener un grado aceptable de nutrición y el nivel de vida del pueblo de Namibia así como para mejorar la salud pública [...]” (artículo 95).

¹⁰ “El Estado se esforzará por cumplir los derechos fundamentales de todos los ugandeses a la justicia social y el desarrollo económico y, en particular, por garantizar que:

- i) todos los esfuerzos de desarrollo estén dirigidos a garantizar un mínimo bienestar social y cultural de las personas;
- ii) todos los ugandeses disfruten de derechos y oportunidades así como de acceso a la educación, servicios sanitarios, agua potable y limpia, trabajo, vivienda decente, ropa adecuada, seguridad alimentaria así como una pensión y prestaciones de jubilación” (artículo XIV).

Además, el derecho a una alimentación adecuada está estrechamente relacionado con otros derechos humanos que pueden ser decisivos para su realización. Ello está en consonancia con el principio de que todos los derechos humanos son interdependientes y están relacionados entre sí, establecido en la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 (párrafo 5). De especial relevancia son los siguientes derechos:

- El **derecho a la propiedad** es de directa importancia para las medidas destinadas a garantizar derechos sobre los recursos naturales, y otros derechos humanos “sustantivos”, como el **derecho a la vivienda**, el “**derecho de los pueblos a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo**”¹¹, y el **derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales**;
- Derechos de participación pública, en particular la **libertad de expresión, de reunión y de asociación** y los “**derechos procesales**” que permiten que los usuarios de los recursos tengan mayor peso en las decisiones que afectan el propio acceso a los recursos (por ejemplo, los derechos de acceso a la información y de participación pública en la toma de decisiones);
- Derechos destinados a garantizar la protección jurídica de los demás derechos humanos, en particular el **derecho a la reparación**.

1.2 EL CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En su Observación general 12, el Comité aclaró 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” (párrafo 6). Esta definición fue desarrollada por el Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. Para el Relator Especial, 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, digna, satisfactoria y libre de angustias”¹².

De conformidad con la Observación general 12, la realización del derecho a una alimentación adecuada requiere:

- la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y calidad suficientes;
- la *accesibilidad* a los alimentos, es decir, la capacidad de personas y grupos para obtener acceso, tanto económico como físico, a una alimentación adecuada (párrafos 8 y 13).

Esta manera de conceptualizar el contenido normativo del derecho a la alimentación se basa en el concepto de seguridad alimentaria. “Existe seguridad alimentaria cuando todas

¹¹ Artículo 24 de la CADHP.

¹² <http://www.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial, 1996).

El concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado considerablemente durante los últimos decenios. Aunque en la década de 1970 se hizo hincapié en la *disponibilidad* de alimentos, a lo largo de los últimos veinte años la atención ha pasado a centrarse en el *acceso* físico y económico a los alimentos. Este cambio es debido en parte a la investigación que puso en evidencia que algunas de las peores hambrunas habían tenido lugar en medio de un contexto de abundancia de alimentos y que las mismas habían sido el resultado de una ausencia de derechos ligados al acceso a los alimentos en cabeza de las personas (Drèze y Sen, 1989). Cuando se hace referencia a la accesibilidad y a la disponibilidad de alimentos, el contenido normativo del derecho a la alimentación toma como base las anteriores consideraciones.

El artículo 11 del PIDESC establece una distinción entre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre (párrafos 1 y 2, respectivamente). El derecho a estar protegido contra el hambre asegura una ingesta mínima diaria de nutrientes y la supervivencia de la persona. El derecho a una alimentación adecuada va más allá de la protección contra el hambre e incluye también las normas de “suficiencia”. Ello significa que los alimentos deben estar disponibles “en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” (párrafo 8 de la Observación general 12, que presenta la “suficiencia”, como un tercer pilar del derecho a la alimentación, junto con la disponibilidad y la accesibilidad).

Si bien el derecho a una alimentación adecuada debe realizarse progresivamente (véase más adelante), el derecho a la protección contra el hambre requiere “medidas más inmediatas y urgentes” (Observación general 12, párrafo 1). Si bien se ha argumentado que es “prematureo” considerar que el derecho a una alimentación adecuada está reconocido por el derecho consuetudinario, existen “razones muy fundadas” para estimar que el derecho a estar protegido contra el hambre “ya forma parte del Derecho internacional consuetudinario” (Narula, 2006:791).

1.2.1 LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS

El derecho a una alimentación adecuada no significa que las personas y los grupos (es decir los “titulares de derechos”) tengan un derecho general a que se les proporcionen alimentos. Se interpreta principalmente como el derecho a alimentarse con dignidad, a través de actividades económicas y de otro tipo. En otras palabras, incumbe a las personas y los grupos la realización de actividades que les permitan tener acceso a los alimentos.

Sin embargo, el Estado desempeña un papel muy importante en el apoyo a estos esfuerzos. En virtud del PIDESC, los Estados deben “adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad del [derecho a la alimentación]” (artículo 2 (1)). En otras palabras, la obligación fundamental de los Estados es la de “adoptar medidas” para la realización progresiva del derecho a la alimentación. Este concepto fue aclarado por el Comité en su Observación general 3.

“El concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. [...] No obstante, el hecho de que la realización en el tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en el marco del Pacto no debe interpretarse como que priva a la obligación de todo contenido significativo. [...] El Pacto...] impone la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible para alcanzar ese objetivo. Además, toda medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser plenamente justificada por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización de la mayor cantidad posible de recursos” (Párrafo 9).

En otras palabras, la obligación de adoptar medidas implica la imposición de restricciones a medidas que mermen el disfrute del derecho a la alimentación (“principio de no regresión”), y el deber de adoptar medidas que mejoren el goce de ese derecho. Este deber de adoptar medidas se concreta en el PIDESC en los términos siguientes:

- La expresión “hasta el máximo de los recursos de que disponga” limita la discrecionalidad del Estado en la asignación de recursos y ordena a los Estados que den prioridad a la realización de los derechos reconocidos en el Pacto por encima de otros objetivos en materia de políticas públicas;
- La expresión “por todos los medios apropiados” que otorga a los Estados una amplia discrecionalidad para decidir qué tipo de medidas deben ser adoptadas establece a la vez un estándar que hace referencia al “carácter apropiado” bajo el cual estas medidas deben estar sujetas.¹³

1.2.2 RESPETAR, PROTEGER Y HACER EFECTIVO

La naturaleza de las medidas que deben ser adoptadas por los Estados se establece a través de un marco analítico bien definido en la Observación general 12 (y posteriormente desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, en su Observación general 15 sobre el derecho al agua). De acuerdo con este marco, los Estados deben tomar tres tipos de medidas: “respetar”, “proteger” y “hacer efectivo”. A su vez, “hacer efectivo” incluye dos conjuntos de medidas: “facilitar” y “proporcionar”.

La obligación de respetar exige a los Estados de abstenerse a adoptar medidas que afecten negativamente al acceso a los alimentos. Esta obligación refleja el hecho de que el derecho a una alimentación adecuada debe realizarse principalmente por parte de

¹³ El caso *Gobierno de la República de Sudáfrica y otros contra Grootboom y otros*, fallado por el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, proporciona información detallada acerca de cómo los tribunales pueden examinar el cumplimiento de la norma de la “conveniencia”. El caso se refiere al derecho a la vivienda el cual está protegido por la Constitución de Sudáfrica. Esta última exige que el Estado tome medidas “razonables” para realizar progresivamente el derecho a la vivienda. Sobre la base de esta disposición, el Tribunal Constitucional examinó si la legislación y los programas para realizar el derecho a la vivienda cumplían con los estándares de “razonabilidad” y consideró que no se respetaban. En su sentencia, el Tribunal aclaró las exigencias específicas que se derivan del test de “razonabilidad” (incluidas en éstas el dar respuestas a las necesidades de corto y largo plazo). A pesar de que la Constitución de Sudáfrica (y por tanto el caso) se refiere a la “razonabilidad” más que a la “conveniencia”, las dos normas son similares en la práctica, y obligan a los tribunales a desempeñar funciones similares (como argumentó Golay, 2002).

los mismos titulares de derechos a través de sus actividades económicas y de otro tipo. Los Estados tienen entonces la obligación de no obstaculizar indebidamente el ejercicio de dichas actividades (legales), y de no socavar arbitrariamente el acceso existente a los alimentos.

La obligación de proteger exige a los Estados la adopción de medidas para garantizar que los terceros (individuos o empresas) no priven a quienes son titulares de derechos de su acceso a los alimentos. Ello significa que el Estado podría ser responsable de las violaciones del derecho a la alimentación cometidas por terceros cuando “falte por su parte la debida diligencia para evitar la violación o para responder a ella”¹⁴.

La obligación de hacer efectivo/facilitar exige a los Estados que apoyen los esfuerzos realizados por parte de las personas y los grupos que buscan tener pleno acceso a una alimentación adecuada. El artículo 11 (2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos establece lo siguiente: “Los Estados Partes en el presente Pacto [...] adoptarán [...] las medidas[...] que se necesiten para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

La obligación de hacer efectivo/proporcionar exige a los Estados que proporcionen alimentos “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” (Observación general 12, párrafo 15). Ello puede implicar el establecimiento de redes eficaces de seguridad social, por ejemplo en casos de desastres naturales.

Asimismo, los Estados deberán abstenerse de cometer cualquier discriminación entre los diferentes grupos o personas en el acceso a los alimentos. Existen obligaciones específicas de no discriminación en relación con determinados grupos. Por ejemplo, la CEFDM prohíbe la discriminación de género y exige a los Estados que adopten medidas para garantizar la igualdad entre los sexos (artículos 3 y 5).

Estas obligaciones estatales son de distinta naturaleza. Las obligaciones de respetar y no discriminar obligan a los Estados a abstenerse de hacer algo (“obligaciones negativas”), y su efectividad es inmediata. Las obligaciones de proteger, facilitar y proporcionar obligan a los Estados a adoptar medidas (“obligaciones positivas”) y pueden tener importantes repercusiones en materia de recursos (la obligación de proporcionar es un ejemplo de ello). Por lo tanto, estas obligaciones deben realizarse de manera progresiva y empleando el máximo de los recursos que estén disponibles — sin embargo, cuando se hace referencia al contenido básico mínimo de la protección contra el hambre, estas obligaciones exigen una efectividad inmediata.

¹⁴ La cita procede del caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, que no estaba directamente relacionado con violaciones del derecho a la alimentación (párr. 172). Sobre la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos por parte de terceros, véase también el caso *Delgado Páez contra Colombia*.

1.3 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: IMPLICACIONES MÁS AMPLIAS

1.3.1 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA ÓPTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Considerar la seguridad alimentaria desde la óptica del derecho a la alimentación implica un cambio de perspectiva. Desde una perspectiva basada en los derechos, la adopción de medidas para lograr la seguridad alimentaria no es una cuestión discrecional que dependa de la política, sino una obligación legal. Además, en consonancia con los recientes cambios de prioridad en el concepto de la seguridad alimentaria, la perspectiva de los derechos se basa en la premisa de que la realización del derecho a la alimentación no depende sólo de incrementar la *disponibilidad* de los bienes principales como los alimentos o los medios para obtener los mismos. Por ende, dicha realización también está en función de las instituciones y los procesos que se ocupan de los desequilibrios de poder y garantizan el *acceso* a dichos bienes por parte de aquellos más pobres y vulnerables. Ello tiene implicaciones para la formulación de políticas, leyes y programas en términos de contenido y de procesos.

En cuanto al contenido, la perspectiva basada en los derechos proporciona puntos de referencia, como por ejemplo el principio de no discriminación y la “no regresión” (véase más arriba) de los derechos, para así poder realizar una adecuada evaluación de las diversas políticas y programas. Esto implica que aquellas medidas que traigan como consecuencia la pérdida de acceso a los alimentos por parte de algunas personas tendría que estar debidamente justificada para que sea legal. En otras palabras, un enfoque basado en los derechos humanos no proporciona directrices normativas sobre las ventajas de las distintas opciones estratégicas en materia de políticas públicas, por ejemplo, sobre el modelo de desarrollo agrícola. Pero sí requiere que se respeten ciertos principios básicos como el de no discriminación y que, sea cual sea la opción en materia de política, se adopten medidas para garantizar que aquellos que han perdido en sus garantías logren tener acceso a fuentes alternativas y a su vez fiables para brindarles apoyo.

En cuanto al proceso, la perspectiva de los derechos requiere que los procesos de toma de decisiones (desde la formulación de políticas para la elaboración de las leyes hasta los actos administrativos) cumplan con los principios de participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho. La participación requiere que todas las personas tengan derecho a expresar su voz en las decisiones que les afectan (FIAN, 2007). La responsabilidad supone que los políticos y funcionarios públicos deberán rendir cuentas de sus actos a través de las elecciones, los procedimientos judiciales u otros mecanismos (FIAN, 2007). La no discriminación prohíbe las diferencias de trato arbitrarias en la toma de decisiones. La transparencia implica que las personas puedan conocer acerca de los procesos, las decisiones y los resultados de los mismos. La dignidad humana requiere que las personas sean tratadas de manera digna, mientras que el empoderamiento supone que estén en condiciones de ejercer un control sobre las decisiones que afectan a sus vidas. Por último, el estado de derecho implica que todos los miembros de la sociedad, incluidos los responsables de la toma de decisiones, cumplan debidamente con la ley.

Desde un punto de vista jurídico, estos principios relativos a los procesos derivan del reconocimiento de que la adopción de medidas para lograr la seguridad alimentaria es una obligación legal, así como de la estrecha interdependencia entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos reconocidos internacionalmente, como los derechos de participación política –incluida la libertad de expresión¹⁵, de reunión y de asociación¹⁶, el derecho a

¹⁵ DUDH, artículo 19; PIDCP, artículo 19; CEDH, artículo 10; CADH, artículo 13; y CADHP, artículo 9(2).

¹⁶ DUDH, artículo 20; PIDCP, arts. 21-22; CEDH, artículo 11; CADH, arts. 15-16; y CADHP arts. 10-11.

recibir información¹⁷ y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos¹⁸. Además, la Observación general 12 hace hincapié en la importancia de la responsabilidad, la transparencia y la participación en relación con la formulación y aplicación de estrategias para la realización del derecho a la alimentación (párrafo 23), y en la Directriz 1 sobre el derecho a la alimentación se establece que la libertad de expresión, de reunión y de asociación “favorecen” la realización del derecho a la alimentación.

En materia de medio ambiente, los derechos de participación por parte del público también están incorporados en los “derechos procesales” establecidos por la Declaración de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo así como en la Convención de Aarhus de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de asuntos ambientales. La Declaración de Río establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”, exige a los Estados que conceda a “toda persona” acceso a la información y “la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”, y pide que se proporcione “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos” (principio 10).

La Convención de Aarhus desarrolla posteriormente las implicaciones que acarrea el principio 10, centrándose geográficamente en Europa¹⁹. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha elaborado una jurisprudencia en el marco del derecho al respeto de la vida privada y familiar (reconocido en virtud del artículo 17 del PIDCP y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). En *Guerra contra Italia*, se consideró que la contaminación ambiental procedente de una fábrica de fertilizantes situada a proximidad del domicilio de los demandantes infringía el artículo 8, ya que el Gobierno italiano no había *informado* a los residentes locales de los riesgos para la salud planteados por las emisiones²⁰.

El texto revisado del Convenio Africano sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, de 2003 (artículo XVI) también contiene una disposición sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones en materia ambiental y el acceso a la justicia en materias relacionadas con el medio ambiente. No obstante, dicho Convenio destinado a sustituir al Convenio de Argel de 1969 preexistente sobre el mismo tema, todavía no ha entrado en vigor.

En el marco de la responsabilidad, el acceso a la justicia, los tribunales, las instituciones que se ocupan de derechos humanos y la resolución alternativa de controversias, son puntos fundamentales para hacer valer los derechos, obtener reparación a las violaciones y exigir la responsabilidad de los infractores. A pesar de los debates académicos de larga data sobre la “justiciabilidad” del derecho a la alimentación, ahora se acepta que las violaciones de este derecho pueden ser enjuiciadas por los tribunales. Ello afecta tanto a las instituciones nacionales e internacionales (en África por ejemplo, se encuentra la Comisión y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos). Entre las violaciones enjuiciables cabe destacar, por ejemplo, las prácticas discriminatorias, la

¹⁷ CADHP artículo 9(1).

¹⁸ DUDH, artículo 21(1); PIDCP, artículo 25; CADH, artículo 23; y CADHP, artículo 13.

¹⁹ La Convención fue promovida por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, y es por lo tanto aplicable al Hemisferio Norte. Sin embargo, “Todo Estado [...] que sea Miembro de las Naciones Unidas, podrá adherirse a la Convención con el acuerdo de la Reunión de las Partes.” (artículo 19 (3)). Si bien esta disposición abre la posibilidad de que los Estados africanos se adhieran algún día a la Convención, esto no ha ocurrido aún.

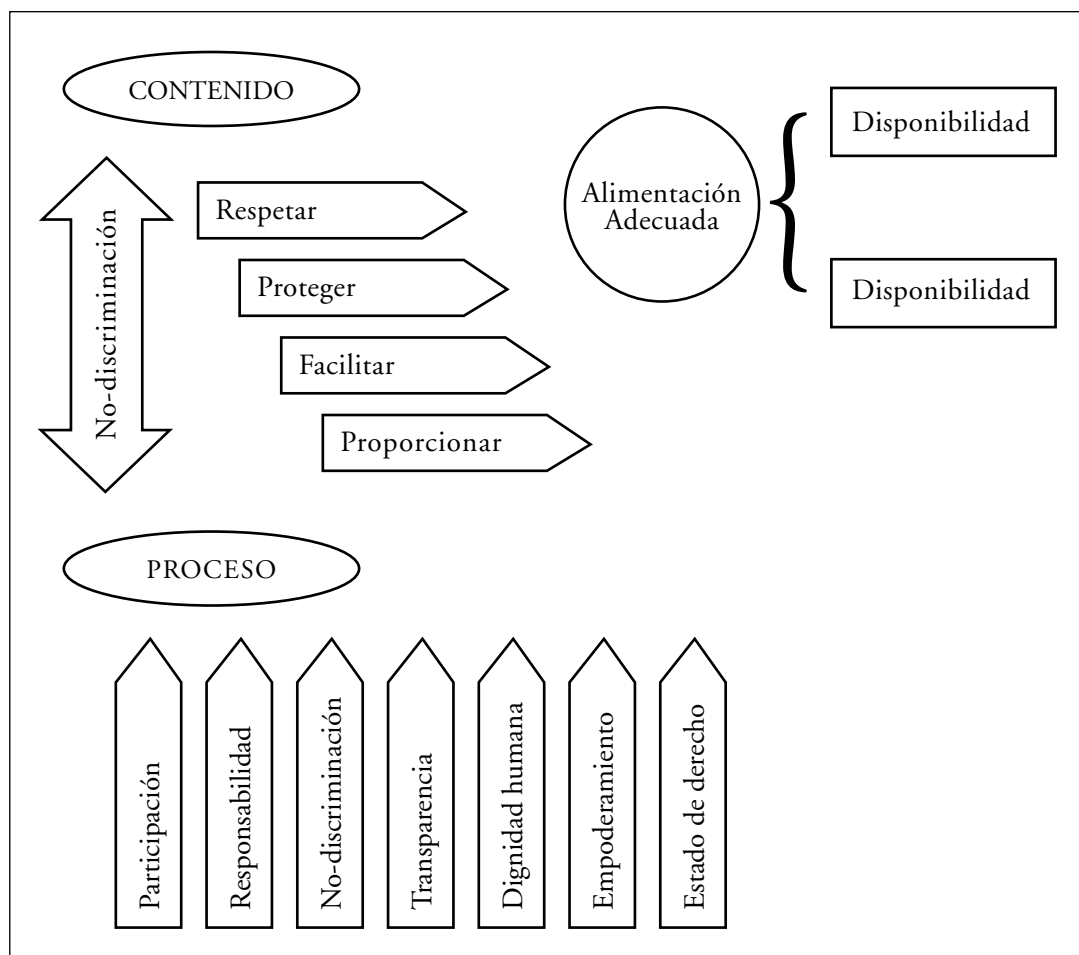
²⁰ Sobre esta jurisprudencia, véase Birnie y Boyle (2002).

perturbación del acceso existente a los alimentos, y la falta de diligencia en la protección del acceso a los mismos contra posibles acciones por parte de terceros.

La justiciabilidad de los dos últimos elementos fue confirmada específicamente por parte de la CADHP en el caso *SERAC contra Nigeria*. En este caso, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que la destrucción de cultivos por parte de las fuerzas de seguridad de Nigeria y el fracaso del Gobierno a la hora de proteger a la población local contra derrames de petróleo y otros efectos negativos de las actividades petroleras, constituían una violación de las obligaciones que el Gobierno tiene de respetar y proteger el derecho a la alimentación.

Sin embargo, el valor del derecho a la alimentación va mucho más allá de su justiciabilidad. El reconocimiento legal del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado asociadas con el mismo son de gran valor para las personas a lo largo de las negociaciones políticas entre los diferentes grupos sociales, por ejemplo, en el contexto de los procesos de elaboración legislativa. Las nuevas normas o enmiendas a la legislación ya existente pueden no ser contrarias a la realización del derecho a la alimentación. Este “anzuelo jurídico” puede fortalecer la posición negociadora de los grupos más débiles que de lo contrario pueden llegar a perder con las reformas que se proponen. Por el contrario, las peticiones de reformas legales a favor de los más pobres y vulnerables serían reafirmadas por nuevas disposiciones legales que obliguen jurídicamente al Estado a realizar el derecho a la alimentación en cabeza de dichos grupos.

FIGURA 1.1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS



1.3.2 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Si bien el concepto jurídico del derecho a la alimentación converge en varios puntos con el concepto de seguridad alimentaria dándole cierta forma, también se encuentra vinculado con el concepto de “soberanía alimentaria”. Este último concepto ha estado incluido en la base de la reciente movilización de los movimientos campesinos de todo el mundo.

La **Declaración de Nyéléni sobre la Soberanía Alimentaria**, aprobada por el reciente Foro sobre Soberanía Alimentaria (Sélingué, Malí, 27 de febrero de 2007) establece que la soberanía alimentaria es “el derecho de los pueblos a unos alimentos sanos y apropiados desde el punto de vista cultural, producidos con métodos sostenibles y ecológicamente racionales”. La Declaración no es un documento legal, sino un manifiesto aprobado por el Foro de organizaciones de la sociedad civil²¹.

Según la Declaración de Nyéléni, la soberanía alimentaria es el “derecho” de los “pueblos” a definir su alimentación y sus sistemas agrícolas. Hace hincapié en el sistema de comercio internacional y en sus consecuencias para el hambre y la malnutrición en los países más pobres. Un pilar fundamental de la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir libremente las políticas alimentarias y agrícolas que mejor se adapten a ellos, con independencia de las limitaciones derivadas del sistema de comercio internacional. Dentro de este contexto, la soberanía alimentaria da prioridad a la producción destinada a los mercados locales y nacionales por encima del comercio internacional. También concede prioridad a la agricultura familiar y al acceso de los campesinos a la tierra por encima de los intereses agroindustriales, y aboga por el control democrático de la introducción de ciertas tecnologías como los organismos modificados genéticamente.

Si bien el derecho a la alimentación es un derecho humano internacionalmente reconocido y legalmente exigible, la soberanía alimentaria no tiene esa consideración. En la actualidad, se trata esencialmente de un concepto político, que avanza gracias a la movilización social de las organizaciones de agricultores en todo el mundo (Windfuhr y Jonsén, 2005). Sin embargo, algunos de sus elementos fundamentales están vinculados con el derecho internacional general y el derecho de los derechos humanos. La libertad para definir las políticas nacionales es un componente fundamental de la soberanía de los Estados en virtud del derecho internacional. Además, la formulación de “políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera” es un *derecho* y un *deber* de los Estados en virtud del derecho al desarrollo (artículo 2 (3) de la Declaración de las Naciones Unidas de 1986 sobre el derecho al desarrollo²²). El término “bienestar” que se utiliza en esta formulación debería interpretarse como la realización de unos derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluido el derecho a la alimentación. La soberanía alimentaria está específicamente relacionada también con el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el hecho de que las negociaciones comerciales internacionales no puedan violar las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, incluso en lo relativo al derecho a la alimentación, convierte a este

²¹ El Foro reunió a unos 600 delegados procedentes de unos 80 países, principalmente de los movimientos que representan a agricultores, pastores, pescadores, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales y otros grupos sociales. El concepto de soberanía alimentaria fue forjado originalmente por Vía Campesina en 1996.

²² El derecho existe en relación con otros Estados, y la obligación respecto a los ciudadanos (Oxford, 2001).

derecho en una posible vía para la promoción de la soberanía alimentaria (Ziegler, 2004).

Sin embargo, el contenido normativo del derecho a la alimentación y el concepto de soberanía alimentaria también presentan diferencias significativas. El derecho a la alimentación se concibe como un derecho de las personas, mientras que se aboga porque la soberanía alimentaria sea un derecho de los pueblos. El derecho a la alimentación se realiza cuando las personas tienen acceso a unos alimentos que cumplen con las normas especificadas de idoneidad, independientemente de que los alimentos sean importados o estén producidos en el país, o de que sean producidos por pequeños agricultores o por la agroindustria. La soberanía alimentaria va más allá de la disponibilidad y accesibilidad de alimentos adecuados: expresa la prioridad a favor de los alimentos producidos a nivel de los hogares por parte de los pequeños agricultores. En otras palabras, mientras que el derecho a la alimentación no favorece políticas de seguridad alimentaria en particular (más allá de la creación de una obligación jurídica de aplicar estas políticas utilizando el máximo de los recursos disponibles, y de cumplir con principios básicos como el de no discriminación), la soberanía alimentaria está vinculada a una orientación política más específica, aunque no precisamente a un conjunto de políticas previamente preestablecidas (Windfuhr y Jonsén, 2005). Estas diferencias inciden en la diferencia de atención prestada al acceso a la tierra y otros recursos naturales como se verá más adelante.

1.4 VÍNCULOS ENTRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y ACCESO A LOS RECURSOS

1.4.1 ENLACES CONCEPTUALES

Acceso a los alimentos mediante su producción o compra

El contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada tiene importantes implicaciones para el acceso a los recursos naturales. En gran parte de África, el acceso a los recursos naturales es la principal fuente de alimentos para la mayoría de la población rural. La tierra y el agua son esenciales para la producción de alimentos. Los recursos forestales proporcionan una base para las actividades de aprovechamiento forestal de subsistencia, así como para actividades generadoras de ingresos (por ejemplo, a través de la producción maderera). Por consiguiente, existe una importante relación entre la realización del derecho a la alimentación y la mejora del acceso a los recursos naturales. Tanto la Observación general 12 como las Directrices sobre el derecho a la alimentación abordan esta relación.

En ambos casos, la atención se centra en el acceso a los alimentos —independientemente de la forma que adopte ese acceso. La Observación general 12 establece que el derecho a la alimentación puede ejercerse por medio de la producción directa de alimentos, de actividades generadoras de ingresos (en la explotación agrícola o fuera de ella) que permiten comprar alimentos, o de ambas cosas.

Este enfoque se deriva de la afirmación de que el derecho a la alimentación se realiza cuando las personas o grupos “tienen acceso físico y económico [...] a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (párrafo 6 de la Observación general 12; énfasis añadido). Ello

se aplica tanto a la disponibilidad de alimentos como a su accesibilidad. La disponibilidad de alimentos puede garantizarse mediante la producción directa de alimentos o mediante “sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda” (párrafo 12). La accesibilidad de los alimentos se puede lograr a través de “cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos” (párrafo 13), lo que incluye tanto la producción de alimentos como su adquisición.

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación siguen un enfoque similar. La Directriz 8 “Acceso a los recursos y bienes” se refiere al acceso a los recursos naturales como la tierra, el agua y los recursos genéticos. Sin embargo, debe considerarse que incluye otros recursos naturales (por ejemplo, los bosques, el pastoreo). Ello está en consonancia con el tenor más general del primer párrafo de la Directriz 8 (“recursos” y “bienes”, párr. 8.1) y con el de otras disposiciones de las Directrices sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, “recursos productivos”, párr. 2.4 de la Directriz 2).

La Directriz 8 pide que se adopten medidas para proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, “según convenga”, para que la reforma agraria mejore el acceso de los pobres a la tierra (Directriz 8b). Sin embargo, la Directriz también contempla las actividades generadoras de ingresos en clave de adquisición de alimentos. Pide que se adopten medidas para promover el empleo y el empleo autónomo (Directriz 8a). Del mismo modo, la Directriz 2 aboga a favor de un “enfoque holístico y global” para resolver el problema del hambre, en particular de medidas para garantizar el acceso a los recursos productivos y al empleo (Directriz 2.4)

Estas disposiciones aclaran el sentido del artículo 11 del PIDESC, en particular el llamado que se hace a los Estados para que éstos “mejoren los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos”, entre otras cosas “mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales” (artículo 11 (2) (a)). Tanto la Observación general 12 como la Directriz 8 aclaran que la mejora del acceso a los recursos naturales es un mecanismo fundamental para la realización del derecho a la alimentación.

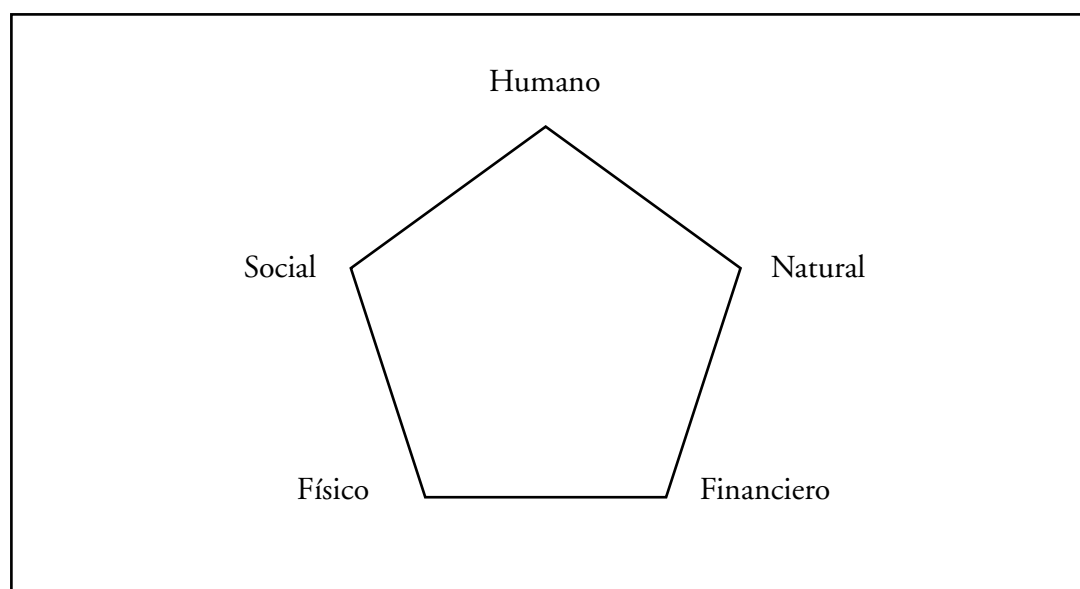
El acceso a los recursos naturales como parte de estrategias más amplias de subsistencia

El tenor de la Observación general 12 y de la Directriz 8 refleja la diversidad de formas de lograr acceso a los alimentos por parte de las personas. En este sentido, Drèze y Sen (1989) han utilizado el concepto de “ser titular de derechos” para analizar la forma en que las personas logran acceder a los alimentos. El ser titular de derechos implica que hay un “conjunto de productos básicos alternativos que una persona puede llegar a [...] controlar” (pág. 9). Implica igualmente recibir ingresos como parte del trabajo y acceder a los recursos para producir alimentos o generar ingresos.

El marco relativo a los “medios de vida sostenibles” (véase, por ejemplo, Chambers y Conway, 1992; Carney, 2002; Moser y Norton, 2001) representa una forma útil de conceptualizar la función de acceso a los recursos mediante estrategias más amplias en el ámbito de los medios de vida. Este marco define medios de vida como la capacidad, los bienes y las actividades a través de las cuales las familias se ganan la vida (Moser y Norton, 2001), incluso en lo relativo al acceso a los alimentos.

Entre otras cosas, la literatura sobre los medios de vida sostenibles señala cinco tipos de bienes de capital como base de los medios de vida de los hogares: el capital financiero (por ejemplo, los ingresos del trabajo o el trabajo autónomo; pensiones; crédito; remesas de los familiares en el extranjero o en las zonas urbanas), el capital humano (por ejemplo, habilidades, conocimientos), el capital natural (por ejemplo, la tierra, los bosques, el agua, los recursos genéticos), el capital físico (por ejemplo, equipo) y el capital social (por ejemplo, las redes de relaciones sociales). Los medios de vida de los hogares dependen de la evolución de diversas combinaciones de bienes (ver la **Figura 1.2**). En este contexto, el acceso a los recursos naturales es uno de los cinco tipos de medios de vida.

FIGURA 1.2. EL “PENTÁGONO DE LOS BIENES DE CAPITAL”



Se sostiene aquí que la interpretación del derecho a la alimentación a la luz del marco relativo a los “medios de vida sostenibles” contribuye a entender las consecuencias de ese derecho para la protección de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales. Dentro de ese marco conceptual, la realización del derecho a una alimentación adecuada requiere que se asegure que las personas y los grupos tengan acceso a combinaciones adecuadas de estos distintos bienes a fin de poder lograr una alimentación adecuada. Lo que importa es la capacidad de garantizar que se dispone de suficientes alimentos en una zona determinada, ya sea porque se hayan producido allí o porque se hayan importado de otras áreas, y la capacidad de tener acceso a alimentos disponibles mediante la producción directa o a través de la generación de ingresos para comprar alimentos.

Implicaciones para los vínculos entre el derecho a la alimentación y el acceso a los recursos

Lo anterior implica que la mejora del acceso a los recursos naturales como base para la producción de alimentos y la generación de ingresos es un elemento clave de la realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, a diferencia de otros derechos humanos como

el derecho a la propiedad (en relación con este, véase más abajo), la protección del acceso a los recursos (acceso al capital natural, en el marco relativo a los “medios de vida sostenibles” no es la esencia misma del derecho humano a la alimentación, sino un medio para lograr un fin; la producción o compra de alimentos. Esto también puede lograrse con otros medios (complementarios o alternativos), como los ingresos provenientes del trabajo.

Por ejemplo, los Gobiernos pueden perseguir la realización progresiva del derecho a la alimentación a través de intervenciones en políticas públicas distintas a aquella correspondiente únicamente al acceso a los recursos (v. gr., mediante la promoción de la diversificación al margen de la agricultura) cuando se trate de definir una estrategia efectiva para mejorar las combinaciones de medios de vida y sus resultados en términos de acceso a los alimentos. Pero el hecho de no adoptar medidas “apropiadas” utilizando un máximo de los recursos que se tienen disponibles para hacerle frente a la cuestión del acceso a los recursos en contextos en los que acarrearía una falta de acceso a una alimentación adecuada por parte de las personas, debido a la falta de otros medios de vida, constituiría una violación del derecho a la alimentación (como se sostiene más adelante).

Además, cuando se erosiona el acceso a los recursos, el derecho a la alimentación aún puede realizarse si quienes han perdido el acceso a los recursos para la producción directa de alimentos obtienen nuevos ingresos que les permitan comprar dichos alimentos. Pero la pérdida de acceso a los recursos violaría el derecho a la alimentación si no se compensa con mejoras en el acceso a otros bienes de capital, tales como ingresos provenientes del trabajo, sistemas de indemnización o redes de seguridad, y si ello socava la disponibilidad de alimentos o la posibilidad de acceder a ellos.

En la práctica, el acceso a los recursos como medio para realizar el derecho a la alimentación varía en función de factores socioeconómicos más que en función de factores jurídicos. En los casos en que los recursos naturales son la principal fuente de disponibilidad de alimentos y de acceso a ellos, las oportunidades de tener medios de subsistencia al margen de la agricultura son limitadas, y la capacidad de los mercados para asegurar el acceso a los alimentos es reducida, las obligaciones relativas a la realización del derecho a la alimentación se centran en la mejora del acceso a los recursos naturales. Por otra parte, cuando los ingresos provenientes del trabajo o el empleo por cuenta propia constituyen el principal mecanismo a través del cual la mayoría de la población consigue acceder a los alimentos, la importancia relativa del acceso a los recursos disminuye considerablemente.

Pueden plantearse cuestiones espinosas cuando los procesos de desarrollo entrañan la pérdida de acceso a los recursos para algunos y la generación de empleo para otros, entre ellas la transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial, el desarrollo de las infraestructuras, la expansión urbana y otros procesos. Estos casos pueden dar lugar a importantes compromisos entre el derecho a la alimentación de distintas personas y eventualmente entre diferentes derechos humanos (por ejemplo, entre el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo). En estos casos, el derecho a la alimentación implica como mínimo que las pérdidas de acceso a los recursos sólo puedan producirse mediante una previa decisión satisfactoria adoptada de manera participativa, y que se compensen con mejoras en el acceso a otros bienes, a fin de que quienes salgan perdiendo tengan acceso a los alimentos por lo menos en la misma cantidad y calidad en la que lo hacían antes de la intervención.

La soberanía alimentaria y el acceso a los recursos naturales

Debido a sus diferentes bases conceptuales, el concepto político (más que jurídico) de soberanía alimentaria hace particular énfasis en el acceso a los recursos. Dado que la soberanía alimentaria “otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar”, requiere “una verdadera reforma agraria integral que garantice a los campesinos plenos derechos sobre la tierra, defienda y recupere los territorios de los pueblos indígenas, garantice a las comunidades pesqueras el acceso y el control de las zonas de pesca y ecosistemas, que reconozca el acceso y el control de las tierras y las rutas de migración de pastoreo” (Declaración de Nyéléni sobre la soberanía alimentaria).

En otras palabras, el marco de la soberanía alimentaria proporciona argumentos de mayor alcance que el derecho a la alimentación para apoyar las peticiones que claman la mejora del acceso a los recursos. Ello supone no sólo poner el acento en el acceso a unos alimentos adecuados, independientemente de cómo se hayan producido, sino también concederle la prioridad, a nivel de políticas públicas, a los mecanismos específicos de acceso a los alimentos, a saber, los que se basan en la producción local de los pequeños agricultores mediante el acceso a los recursos naturales. Por otra parte, aunque su alcance sea menor, los argumentos sobre el acceso a los recursos basados en el derecho a la alimentación tienen mayor autoridad debido a que este derecho está consagrado en normas vinculantes del derecho internacional, y a que la adopción de medidas para realizar dicho derecho es una obligación jurídica de los Estados.

Otros derechos humanos y acceso a los recursos naturales

Si bien en el marco del derecho a la alimentación la mejora del acceso a los recursos es un medio para alcanzar un fin (garantizar el acceso a una alimentación adecuada para todos), junto con otros medios, tales como la mejora del acceso a otros medios de vida (por ejemplo, el empleo), otros derechos humanos imponen obligaciones a los Estados en directa relación con el acceso a los recursos naturales, es decir, con el ángulo “capital natural” del pentágono relativo a los medios de vida (véase más arriba).

Especial relevancia reviste entre ellos el **derecho a la propiedad**, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17), a nivel mundial²³, y, a nivel regional, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo 1, artículo 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 14)²⁴. Como otros derechos humanos pertinentes cabe destacar los **derechos procesales**, el **derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales**, el **derecho de los pueblos a un entorno satisfactorio en general**, el **derecho a la vivienda** y el **derecho a un recurso legal**. Además, los **derechos procesales**, como el acceso a la información, a la justicia y a la participación pública, también se pueden utilizar con el fin de mejorar el acceso a los recursos naturales para los grupos más pobres.

²³ El artículo 17 de la DUDH establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” (artículo 17 (1)), y “Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad” (artículo 17 (2)). Esta disposición abarca tanto la propiedad individual como colectiva (“individual y colectivamente”).

²⁴ El artículo 14 de la CADHP reza lo siguiente: “Estará garantizado el derecho a la propiedad. Este solamente podrá ser usurpado en el interés público o general de la comunidad y de conformidad con las disposiciones de las leyes adecuadas”.

Respetar, proteger, hacer efectivo y no discriminar en el acceso a los recursos

Cada una de las obligaciones fundamentales derivadas del derecho a la alimentación (respetar, proteger y hacer efectivo, además de otras obligaciones transversales, como la no discriminación) tiene consecuencias para el acceso a los recursos naturales. Estas consecuencias están interrelacionadas con las que se desprenden de la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos otros derechos humanos como el derecho a la propiedad. En las siguientes secciones se examinan esas consecuencias con más detalle.

1.4.2 LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR

Derecho a la alimentación

La obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el Estado no prive arbitrariamente a las personas de su acceso a los recursos existentes. En otras palabras, el menoscabo en el acceso a los recursos existentes como consecuencia de la acción del Estado violaría la obligación de respetar si ésta afecta negativamente la capacidad de las personas y los grupos de obtener acceso a una alimentación adecuada.

En el caso *SERAC contra Nigeria*, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que la destrucción y contaminación de fuentes de alimentos (como lo son por ejemplo, el agua, los suelos y los cultivos) por parte del Gobierno y la compañía pública de petróleo de Nigeria violaban el derecho a la alimentación de los Ogonis.

En su opinión consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) consideró que la construcción de un muro y la destrucción y requisición de bienes relacionados (así como las restricciones a la libertad de movimiento) tenían graves repercusiones para la producción agrícola e impedían la realización del derecho a un nivel de vida adecuado (del cual forma parte el derecho a la alimentación).

La privación del acceso a los recursos que entorpece el acceso a los alimentos viola la obligación de respetar cuando esa privación es arbitraria, es decir, discriminatoria, no compensada (adecuadamente) o sin el debido proceso (como en el caso *SERAC contra Nigeria*). Además, cabe argumentar que en determinadas circunstancias, la privación del acceso a los recursos existentes puede constituir una violación de la obligación de respetar aun cuando cumpla formalmente con la legislación interna. Desde la perspectiva del Derecho interno, ello es así en particular cuando la Constitución nacional afirma el derecho a la alimentación, ya sea directamente (por ejemplo, en Sudáfrica, Etiopía, Malawi, Namibia y Uganda; véase más arriba) o indirectamente por medio de otros derechos humanos conexos. Ello se debe a que en la mayoría de las jurisdicciones las normas constitucionales prevalecen sobre la legislación ordinaria.

Un ejemplo concreto puede ilustrar esta idea. En muchos sistemas públicos de riego de gran envergadura en el Sahel, la tierra es propiedad del Estado, está administrada por un organismo paraestatal y los agricultores acceden a ella mediante derechos de uso basados en licencias o contratos. En varios casos, el pago de un canon anual del agua es una condición para que los agricultores tengan un acceso permanente a las tierras de regadío con arreglo al Derecho nacional y los contratos agrícolas (v.gr., véase el Decreto maliense 96-188 de 1996 por el que se regula la Oficina del plan de riego del Níger). En estos casos, si los agricultores incumplen su obligación de pagar el canon del

agua, se les retira su parcela de regadío y esta se redistribuye independientemente de la cantidad de tiempo durante la cual la hayan cultivado.

Esta privación de acceso a los recursos es totalmente compatible con la legislación nacional. Sin embargo, incluso aún así, el derecho a la alimentación exige a los Estados que se aseguren que quienes hayan perdido sus parcelas de regadío como consecuencia de la falta de pago estén en condiciones de valerse por sí mismos con otros medios de vida. En caso de que no lo estén, el Estado tiene la obligación de “proporcionar” redes de seguridad social “hasta el máximo de sus recursos disponibles” (véase más arriba, sección 1.2.1)²⁵.

En este sentido, puede ser útil basarse en la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda. En el caso *Gobierno de la República de Sudáfrica y otros contra Grootboom y otros*, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica sostuvo que las medidas encaminadas a promover la vivienda económica (y, en ese sentido, a realizar el derecho a la vivienda) violaban el derecho constitucional a la vivienda de personas que habían ocupado ilegalmente una superficie de tierra y habían sido expulsadas por la fuerza de ella a fin de ejecutar el programa de vivienda. Aunque estas personas no tenían un derecho legal sobre la tierra, el programa de vivienda no atendió su necesidad inmediata y “desesperada” de alojamiento (véase el **Recuadro 1.1**).

RECUADRO 1.1.

El caso *Grootboom*

La Sra. Grootboom y su comunidad, unos 390 adultos y 510 niños, carecían de hogar y ocupaban ilegalmente un terreno en el que vivían en chozas. La finca era de propiedad privada y estaba destinada a la construcción de viviendas de bajo costo para los pobres en el marco de un programa de vivienda del Estado. Por consiguiente, sobre la base de una orden judicial, la municipalidad local expulsó por la fuerza a la comunidad. Como consecuencia de ello, ésta se quedó sin vivienda. Posteriormente, presentó una demanda para hacer valer su derecho a una vivienda adecuada, protegido por la Constitución de Sudáfrica. El Alto Tribunal de El Cabo ordenó al Estado que le proporcionase un alojamiento básico.

Se presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, que examinó si las medidas adoptadas por el Gobierno en el marco de su programa de vivienda eran “razonables” para la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada como lo exige la Constitución de Sudáfrica. El Tribunal señaló que el programa sí atendía las necesidades a medio y largo plazo en materia de vivienda. Sin embargo, no tomaba en consideración las necesidades de vivienda a corto plazo de las personas cuya situación era “desesperada”. Por lo tanto, no era “razonable”, y como tal, inconstitucional. El Tribunal ordenó al Gobierno que diseñara y aplicara un amplio programa de vivienda que permitiera responder a las necesidades a largo plazo y hacer frente a las necesidades inmediatas de las personas más desesperadas.

²⁵ Esta hipótesis teórica se basa en las recientes expulsiones por impago del canon del agua llevadas a cabo por la oficina del plan de riego del Níger, de Malí

Además de los casos en que la pérdida de acceso a los recursos dificulta el acceso a los alimentos, la obligación de respetar también es importante en la situación inversa cuando la privación de alimentos se utiliza como una estrategia de expulsión. En el caso *Sesana, Setlhobogwa y otros contra el Fiscal General*, el Tribunal Superior de Botswana consideró ilegal la negativa del Gobierno a expedir permisos de caza a grupos San que vivían en una reserva de caza, así como el corte de servicios básicos (incluidas las raciones de alimentos) en dicha reserva. Las medidas estaban encaminadas a reubicar los San fuera de la reserva. En un voto particular, el juez Phumaphi afirmó explícitamente que las medidas “equivalían a condenar a los demás residentes de la [reserva] a la muerte por inanición” (párrafo. 137), y consideró que esas medidas violaban el derecho constitucional a la vida en cabeza de los grupos San.

El derecho a la propiedad

La obligación de respetar el derecho a la alimentación se ve reforzada por la obligación de respetar otros derechos humanos y en particular el derecho a la propiedad. Este exige a los Estados que se abstengan de obstaculizar arbitrariamente los derechos de propiedad ya existentes. Implica que sólo se puede restringir el derecho a la propiedad cuando se cumplen las condiciones estipuladas en la normativa sobre el derecho a la propiedad: interés público, no discriminación, tutela judicial efectiva y pago de una indemnización. En África, la CADHP exige las condiciones de interés público y no discriminación (artículos 14 y 2), pero no la de tutela judicial efectiva ni la que obliga al pago de una indemnización. Estos aspectos han de ser regulados por la legislación nacional. La falta de obligación de indemnizar debilita considerablemente la protección del derecho de propiedad por parte de la CADHP en comparación con sus equivalentes europeas y americanas. Sin embargo, se puede afirmar que la obligación de pagar una indemnización deriva de la prohibición de privar “arbitrariamente” a nadie de su propiedad, establecida en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Habida cuenta de que en África el Estado es el dueño legítimo de una gran parte de la tierra, a la que los usuarios locales acceden en virtud de normas “consuetudinarias”, una de las principales cuestiones que se plantean es si las garantías del derecho a la propiedad se aplican no solamente a los derechos de propiedad que están debidamente respaldados por un título jurídico, sino también a los derechos consuetudinarios de uso en materia de recursos.

Aunque la Comisión Africana aún no ha aclarado esta cuestión, hay varios factores que justifican una interpretación amplia del artículo 14 de la CADHP que incluye no sólo la propiedad privada basada en un título jurídico sino también una gama más amplia de derechos de uso de los recursos establecidos en virtud de la costumbre o las leyes. En primer lugar, esta interpretación es coherente con el tenor muy amplio del artículo 14. En segundo lugar, evita que el artículo 14 quede sin efecto en la práctica, dada la pequeña parte de la tierra detentada en base a un título formal en el continente. De hecho, sólo entre el 2% y el 10% de la tierra en el continente se posee mediante un título “formal” (Deininger, 2003). En tercer lugar, está en consonancia con la jurisprudencia elaborada en el marco de otros sistemas regionales de derechos humanos: en relación con la CADH, cabe destacar los casos *Mayagna (Sumo) Awa Tingni y Comunidades indígenas mayas del distrito de Toldeo*, y en relación con el CEDH, los casos *Matos e Silva LDA y otros contra Portugal*, en los que el Tribunal Europeo consideró que la noción de “bienes” contemplada en el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos tiene un significado autónomo, y se aplica al ejercicio pacífico de los derechos sobre tierras objeto de contencioso, con independencia de si existe un derecho de propiedad en el derecho interno, y *Santos Monasterios contra Grecia*, en el que el Tribunal sostuvo que la posesión abarcaba a su vez los derechos sobre tierras que no están basados en un título jurídico sino que han sido adquiridos mediante usucapión.

Esta interpretación amplia también está respaldada por la evolución reciente del derecho interno de algunos países africanos, incluida la legislación que protege los derechos “consuetudinarios” y la jurisprudencia elaboradas en el marco de las Constituciones nacionales. Por ejemplo, en el caso *Fiscal General de Tanzania contra Akonaay, Lohar y otra persona*, el Tribunal de Apelación de Tanzania sostuvo que si bien los derechos consuetudinarios sobre tierras no equivalen a la plena propiedad, éstos son, sin embargo, “derechos reales” protegidos por el artículo 24 de la Constitución de Tanzania (que protege el derecho de toda persona a adquirir y poseer bienes y a que se protejan dichos bienes). Por lo tanto, el Tribunal declaró que la expropiación de los derechos consuetudinarios sobre la tierra requería el pago de una indemnización “justa”, como lo estipula el artículo 24 (2) de la Constitución²⁶. La Ley de Tierras de Tanzania de 1999, aprobada después de este caso histórico, afirma que la ocupación legal de tierras de acuerdo a la costumbre se considera como “propiedad” (artículo 4 (3)), y por otro lado, la Ley de Tierras Rurales (*Village Land Act*) de 1999 establece que los derechos consuetudinarios de ocupación tienen “mismo régimen y efectos” que los derechos establecidos por ley (artículo 18 (1)). Análogamente, en Botswana, el Tribunal Supremo consideró que los derechos consuetudinarios de caza estaban protegidos por las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la propiedad (*Sesana y otros contra el Fiscal General*).

En comparación con la obligación de respetar el acceso a los recursos derivada del derecho a la alimentación, el derecho a la propiedad supone un punto de partida diferente y complementario. Por un lado, protege el acceso a los recursos independientemente de su contribución a la seguridad alimentaria: los derechos sobre los recursos naturales se protegen en el marco del derecho a la propiedad aunque no contribuyan al acceso a los alimentos. Esta perspectiva es distinta de la del derecho a la alimentación, en virtud del cual las limitaciones de acceso a los recursos están restringidas en la medida en que inciden en la disponibilidad de los alimentos o la accesibilidad a los mismos.

Por otro lado, el derecho a la alimentación va más allá de la protección ofrecida por el derecho a la propiedad. Si bien el derecho a la propiedad impone una obligación de indemnización por los bienes perdidos y de hecho, la CADHP no contiene ningún tipo de disposición sobre indemnización, el derecho a la alimentación requiere que se coloque a quienes pierden el acceso a los recursos como mínimo en la misma posición de acceso a los alimentos que tenían antes de la pérdida. En algunos casos, la indemnización por la pérdida de derechos sobre los recursos puede no ser suficiente para lograr este objetivo. Por ejemplo, se considera en general que la indemnización en efectivo, basada en el valor del mercado, cumple con el derecho a la propiedad, sin embargo, en contextos en que los mercados locales de fincas rústicas son limitados, es posible que la indemnización no permita a los beneficiarios comprar otros terrenos de valor equivalente. Si ello afecta negativamente la disponibilidad de alimentos o la accesibilidad a éstos, la medida como tal no es suficiente para cumplir las normas internacionales derivadas del derecho a la alimentación.

²⁶ Se trataba de una impugnación ante los tribunales de una expropiación sin indemnización de tierras detentadas de forma consuetudinaria en el marco de la Operación Vijiji, que entrañó una amplia redistribución de tierras en el seno de pueblos y entre estos. En el caso, el Fiscal General había sostenido que los derechos consuetudinarios sobre tierras no constituyen “derechos” en el sentido del artículo 24 de la Constitución. Al hacerlo, se basó en la jurisprudencia de la época colonial, según la cual los derechos consuetudinarios no constituyen derechos de propiedad, y en las disposiciones de la legislación de Tanzania que otorgan la propiedad de la tierra al Presidente. Además, el Fiscal General había argumentado que los derechos consuetudinarios no se pueden considerar derechos de propiedad plenos porque en general no son exclusivos ni transmisibles.

Además, en varios países africanos la pérdida de acceso a las tierras del Estado da lugar a una indemnización sólo por las “mejoras” hechas por los usuarios de recursos locales (edificios, cultivos, cercas, pozos, etc.). Se ha sostenido anteriormente que el derecho a la propiedad protegería los derechos “consuetudinarios” sobre los recursos en las tierras del Estado, incluso si éstos carecen de respaldo legal en el derecho interno. Aún si este argumento no fuese aceptado, la falta de indemnización por la pérdida de derechos “consuetudinarios” sobre los recursos violaría el derecho a la alimentación en caso de que se tradujera en la pérdida de la disponibilidad de alimentos o la accesibilidad a los mismos.

El derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales

El derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales se afirma en el PIDCP y el PIDESC²⁷. Está relacionado con el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 1803 de 1962 (“Soberanía permanente sobre los recursos naturales”)²⁸, y en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados²⁹, de 1974. Si bien la Resolución 1803 no es vinculante *per se*, en general se considera que refleja el derecho internacional consuetudinario. En el plano regional, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales no figura ni en la CADH ni en el el CEDH, pero sí se ha desarrollado en el artículo 21 de la CADHP³⁰.

El significado, alcance y contenido exactos de estas disposiciones se han debatido acaloradamente, en particular desde la década de 1960 hasta principios de los años ochenta, cuando los países en desarrollo recientemente independizados reclamaron la soberanía permanente sobre los recursos naturales como parte de su reivindicación de un Nuevo Orden Económico Internacional, reivindicaciones a las que se opusieron los países industrializados.

Ninguna de las disposiciones mencionadas define el término “pueblos”, los titulares designados de este derecho. Si bien la Resolución 1803 de la Asamblea General se refiere a la soberanía permanente de los “pueblos”, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 se refiere a “todo Estado”. En cuanto a la CADHP, mientras que los apartados (1) y (2) del artículo 21 se refieren a “los pueblos”, el apartado (4) se refiere al ejercicio de este derecho por los “Estados partes”.

²⁷ El artículo 1 de los dos Pactos afirma el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y establece que: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

²⁸ Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales. El artículo 1 de la Resolución reza lo siguiente: “El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado”.

²⁹ Artículo 2 (1) de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de 1974, reza lo siguiente: “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente [...] sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”.

³⁰ El artículo 21 de la Carta Africana establece lo siguiente:
“1. Todos los pueblos dispondrán libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho será ejercido en el exclusivo interés del pueblo. En ningún caso será pueblo alguno privado de él.
2. En caso de expoliación, el pueblo desposeído tendrá derecho a la recuperación legal de su propiedad así como a una compensación adecuada. [...]”.

En la práctica, el principio de la soberanía permanente se ha interpretado principalmente en referencia a los Estados y fue uno de los principales instrumentos utilizados por los países en desarrollo en las décadas de 1960 y 1970 para hacer valer sus reivindicaciones frente a los países industrializados y los inversores extranjeros. Esta interpretación predominante reflejaba la voluntad política de los gobiernos de países en desarrollo de reafirmar su control de los recursos naturales, no sólo frente a los extranjeros, sino también frente a su propio pueblo. La utilización del término “soberanía”, tradicionalmente asociado a la condición de Estado en el derecho internacional, parece apoyar esta interpretación³¹.

Sin embargo, el requisito de que la soberanía sobre los recursos naturales debe ejercerse en interés del “bienestar del pueblo” (artículo 1 de la Resolución 1803) añade otra dimensión. No solo los Estados tienen un derecho frente a los otros Estados y los inversores extranjeros, sino que también tienen el deber para con sus propios ciudadanos de utilizar la soberanía para buscar su bienestar. Este “bienestar” se ha de interpretar a la luz de los derechos humanos reconocidos internacionalmente³², que incluyen los derechos a la alimentación y a la propiedad. Además de su dimensión “externa” en lo referente a las relaciones entre los Estados anfitriones y los extranjeros, el principio de soberanía permanente tiene una dimensión “interna” referente a las relaciones entre el Estado anfitrión y sus ciudadanos.

Esta dimensión interna es ilustrada por el caso *SERAC contra Nigeria* en el marco de la CADHP. En este caso, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que el Gobierno de Nigeria había violado el artículo 21 de la CADHP, porque no había protegido el derecho del pueblo ogoni a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales contra intromisiones de terceros, a saber, empresas petroleras. Según la Comisión, “el Gobierno nigeriano ha dado luz verde a agentes privados, y a empresas petroleras, en particular, para que arruinen el bienestar de los ogonis”, violando así el artículo 21 (párr. 58).

La decisión adoptada en el caso *SERAC contra Nigeria* aplica el derecho de los pueblos a disponer libremente de los recursos naturales, como se afirma en la CADHP, a grupos *dentro* de un Estado independiente, el pueblo ogoni de Nigeria. Por lo tanto, se enfrenta a un nivel diferente respecto del constructo dominante de “soberanía permanente”, no las relaciones entre el Estado y entidades externas, sino entre el Estado y sus ciudadanos. El derecho de los pueblos a disponer libremente de los recursos naturales también se ha invocado con respecto a la protección de los derechos sobre la tierra local contra la injerencia del Estado en el caso *Comité de Reclamaciones de Tierras de Bakweri contra Camerún, basado en la CADHP*; aunque esta denuncia no se admitió a trámite por no haberse agotado la vía de los recursos internos. Es este doble nivel de funcionamiento que hace que el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales constituya una valiosa referencia internacional para los esfuerzos destinados a garantizar el acceso a los recursos naturales en África.

Sin embargo, el contenido y las consecuencias de la “dimensión interna” del derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales siguen estando poco claros. Si bien este aspecto de la decisión adoptada en el caso *SERAC contra Nigeria* se centra en la obligación de “proteger”, se puede argumentar que el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales también implica obligaciones de “respetar” y “hacer efectivo”. Con respecto a la obligación de respetar, el artículo 21 (2) de la CADHP estipula expresamente que este derecho faculta a los pueblos para la “recuperación legal” y una “indemnización adecuada” en caso de “explotación” de sus recursos naturales.

³¹ El principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales se examina con mayor profundidad más adelante, en la sección 2.2.3.

³² Así lo sostiene Leader (2006).

Además de reforzar las obligaciones relativas a la realización del derecho a la alimentación, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales también presenta un grado de convergencia con algunos aspectos del concepto político (más que jurídico) de soberanía alimentaria, que se ha examinado sucintamente más arriba. Este abarca el propio concepto de “soberanía” como la capacidad de decidir los sistemas de tenencia de recursos/alimentos locales así como la conceptualización de los derechos de los pueblos.

En general, sin embargo, el contenido normativo y las implicaciones jurídicas del derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales siguen estando menos claros y menos desarrollados que los del derecho a la propiedad, en parte por su aparición más reciente y la escasez de jurisprudencia sobre este derecho. Queda mucho por hacer para aclarar los elementos fundamentales de este derecho; desde la naturaleza del titular de los derechos (¿qué grupo se puede considerar como “pueblo” y exigir responsabilidades a su Gobierno en concepto de violación de este derecho?) hasta su contenido normativo (¿a qué grado de control local de los recursos naturales tienen derecho los “pueblos” respecto a su Gobierno?). Esta indeterminación socava la eficacia de los derechos de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales como un instrumento para fortalecer la protección internacional de los derechos a los recursos locales.

Derechos de participación pública

Los derechos de participación pública, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, y los “derechos procesales”, como el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia (véase más arriba, sección 1.3.1) son las bases de una sociedad civil dinámica y la piedra angular de principios tales como la responsabilidad, la transparencia y el empoderamiento. Los datos indican que los países en los cuales se garantizan estos derechos son menos propensos a atravesar crisis alimentarias, debido a que la supervisión pública y la obligación de rendir cuentas tienden a presionar a los gobiernos para que éstos actúen (Drèze y Sen, 1989).

Concretamente, en cuanto al acceso a los recursos, los derechos de participación pública contribuyen a proteger el acceso a los recursos naturales frente a injerencias arbitrarias, dando a los usuarios de recursos locales más voz en las decisiones que afectan a sus derechos sobre los recursos. Refuerzan la obligación de respetar el derecho a la alimentación y su corolario según el cual las pérdidas de acceso a los recursos sólo se deben producir en el marco de un proceso satisfactorio de toma de decisiones participativa.

1.4.3 LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER

Derecho a la alimentación

La obligación de proteger el derecho a la alimentación (y otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales) exige a los Estados que adopten medidas para garantizar que la actuación de las entidades privadas no repercuta negativamente en el acceso de otros a los recursos, y, en consecuencia, afecte a su capacidad de obtener acceso a los alimentos. En el caso *SERAC contra Nigeria*, por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos consideró que el Gobierno de Nigeria era responsable no sólo de la destrucción directa de fuentes de alimentos, como los cultivos, sino también de la degradación ambiental causada por las empresas petroleras privadas. Esta responsabilidad se basa en la ausencia de regulación y supervisión por parte del Gobierno de las actividades de las empresas petroleras en su territorio –incumpliendo de tal forma su obligación de proteger.

1.4.4 LA OBLIGACIÓN DE HACER EFECTIVO

Derecho a la alimentación

La obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación exige a los Estados que adopten medidas para mejorar el acceso a los recursos naturales, lo que puede incluir garantizar el acceso existente a través de la mejora de la protección jurídica de los derechos sobre los recursos naturales, y el aumento del acceso a los recursos naturales, por ejemplo, a través de la restitución, redistribución u otros programas. En este sentido, la obligación de hacer efectivo está ligada a la solicitud de reforma agraria que figura en el artículo 11 (2) (a) del PIDESC (a este respecto, véase más arriba).

Teniendo en cuenta lo agudo y político de estas medidas, los Estados gozan de un amplio margen de apreciación en la determinación de estrategias para garantizar el acceso a los alimentos (por ejemplo, con respecto a las diferentes combinaciones de acceso a los recursos naturales y a los demás medios de vida señalados anteriormente), y, cuando la mejora del acceso a los recursos naturales sea un elemento de dichas estrategias, se determinen las medidas para mejorar el acceso a los recursos. Este margen de apreciación es considerablemente más amplio para la obligación de hacer efectivo que para las obligaciones de respetar y proteger (que imponen el respeto y la protección del acceso a los recursos *existentes* frente a obstaculización indebida, en lugar de una mejora del acceso).

Debido al margen de apreciación, es improbable que los tribunales desempeñen un papel importante en este campo, por ejemplo, a través de la revisión judicial y otros procesos. Sin embargo, el margen de apreciación se ve limitado por la norma del “carácter apropiado” impuesta por el PIDESC (examinada más arriba, sección 1.2.1): en virtud del PIDESC, los Estados deben adoptar medidas para realizar el derecho a la alimentación “por todos los medios apropiados”. Esta norma abre la puerta para que los ciudadanos impugnen las medidas adoptadas por el Gobierno y los tribunales examinen si son apropiadas.

Debido a las cuestiones políticas en juego, es probable que los tribunales y (con mayor razón) las instituciones internacionales que se ocupan de derechos humanos sean deferentes con los gobiernos en lo referente a la aplicación de la norma sobre el “carácter apropiado”. Pero el caso *Grootboom* de Sudáfrica ilustra cómo el examen judicial puede, sin embargo, tener importantes consecuencias prácticas (véase más arriba). En dicho caso, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que el estándar de “razonabilidad” consagrado en la Constitución de Sudáfrica obligaba al Gobierno a dar prioridad a las necesidades de los más pobres y vulnerables y a atender las necesidades de vivienda a corto plazo así como a medio y largo plazo. Las estrategias del Gobierno en materia de seguridad alimentaria que no aborden de manera adecuada la cuestión del acceso a los recursos en contextos en que este sea la principal fuente de alimentos para la mayoría de la población rural pueden ser examinadas al amparo de la norma relativa al “carácter apropiado” impuesta por el PIDESC.

Además, el PIDESC obliga a los Estados a adoptar medidas para hacer realidad el derecho a la alimentación “hasta el máximo de sus recursos disponibles”, que también pueden proporcionar un punto de partida para el control de la acción gubernamental por parte de la sociedad civil.

Fuera del contexto africano, la cuestión de la restitución de las tierras se abordó en el caso *Yakye Axa (Comunidad indígena) contra Paraguay*, sobre la base de la CADH. El caso se

refiere a la petición de restitución de tierras por parte de una comunidad indígena que, contra su voluntad, se vio privada de sus tierras ancestrales durante el siglo XIX. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que por retrasar indebidamente el proceso de restitución, el Gobierno de Paraguay había violado el derecho a la vida reconocido por el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según la Corte, el derecho a la vida debe ser interpretado a la luz de las obligaciones internacionales en relación con otros derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Como resultado de ello, conlleva un derecho a condiciones de vida mínimas “compatibles con la dignidad de la persona humana”, y exige a los Estados que tomen medidas positivas para asegurar la realización de esas condiciones mínimas (párrafos 162-163). En este caso, el Tribunal consideró que la falta de acceso a los recursos por parte de la comunidad debido a que no se había terminado el proceso de restitución, junto con la insuficiencia de medios de vida en la zona actualmente ocupada por la comunidad, tenían un impacto negativo en el acceso a los alimentos, y, por tanto, violaban el derecho a la vida. En otras palabras, si bien el derecho a la alimentación no supone una obligación general para los Estados de mejorar el acceso a los recursos mediante programas de restitución/redistribución, puede requerir la rápida aplicación de este tipo de programas cuando, de no hacerlo, se afectaría el acceso a los alimentos destinados a los grupos más vulnerables.

El razonamiento seguido en este caso implica que, si bien el derecho a la alimentación no supone una obligación general para los Estados de facilitar el acceso a los recursos (dado que el acceso a los alimentos puede lograrse por otros medios, como el empleo), sí crea sin embargo una obligación para los Estados de mejorar, hasta el máximo de sus recursos disponibles y por todos los medios apropiados, el acceso a los recursos naturales en aquellos casos en que, de no hacerlo, la gente no podría acceder a los alimentos debido a la falta de otros medios de vida.

Derecho a la propiedad

En virtud del derecho a la propiedad, la obligación de “hacer efectivo/facilitar” exige a los Estados que apliquen políticas, leyes y programas que promuevan la seguridad de los derechos de propiedad. En otras palabras, los Estados deben no sólo abstenerse de obstaculizar arbitrariamente los derechos de propiedad, sino que también deben tomar medidas preventivas para mejorar la seguridad de estos derechos a través de la titulación individual, la inscripción de los derechos de uso y/o de los derechos colectivos, u otras disposiciones. Así lo ilustra el caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua* en el marco de la CADH. En ese caso, aunque la legislación nicaragüense protege los derechos sobre los recursos de los pueblos indígenas, se consideró que la ausencia de procedimientos específicos para garantizar dichos derechos y la falta de títulos efectivamente expedidos violaban el derecho a la propiedad.

Por otra parte, se acepta ampliamente que el derecho de propiedad *no* supone un derecho a acceder a los derechos de propiedad que una persona o grupo no tenga (en consonancia con la obligación de “hacer efectivo/proporcionar”)³³. Algunas organizaciones militantes han tratado recientemente de ampliar el derecho a la propiedad a un derecho de *acceso* a

³³ Por ejemplo, en el caso *Marckx contra Bélgica*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que el derecho de propiedad protege los derechos de propiedad existentes y no supone un derecho de adquisición de bienes (párr. 50).

la misma a fin de fortalecer los argumentos para la reforma de redistribución de tierras. En el plano filosófico, esta dimensión de “acceso a la propiedad” está vinculada a la idea de Hegel que inscribía el acceso a la propiedad en el marco del proceso de desarrollo personal al que todo el mundo tiene derecho (al respecto, véase Waldron, 1988). En términos positivistas, algunas disposiciones sobre el derecho a la propiedad a nivel regional y nacional, sobre todo fuera del contexto africano, encierran de forma explícita una dimensión de “acceso a la propiedad”.

A nivel regional, por ejemplo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 afirma el “derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa” (artículo XXIII). Se trata de la única formulación internacional del derecho de propiedad que apunta a un derecho a poseer un nivel mínimo de propiedad. Cabe señalar, sin embargo, que no se adoptó esta formulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de carácter posterior (y jurídicamente vinculante). Esta formula el derecho a la propiedad en su dimensión más convencional: la prohibición de la privación arbitraria (artículo 21).

Algunas disposiciones constitucionales sobre el derecho a la propiedad también hacen hincapié en el papel del Estado en la promoción del acceso a los bienes “para todos” (por ejemplo, el artículo 42 (2) de la Constitución italiana)³⁴ o “sobre una base equitativa” (por ejemplo, el artículo 25 (5) de la Constitución de Sudáfrica).³⁵

La dimensión de “efectividad” del derecho a la propiedad se ve reforzada por los vínculos entre éste y otros derechos, en particular el derecho a la alimentación y la solicitud de “reforma de los regímenes agrarios” contenida en el artículo 11 (2) del PIDESC (véase más arriba).

En general, sin embargo, hay que reconocer que el derecho a la propiedad se centra principalmente en las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo/facilitar. Ello se desprende claramente del análisis textual de las disposiciones de los tratados pertinentes (véase supra), y de la evolución histórica del concepto jurídico del derecho a la propiedad. En la mayoría de los casos, es probable que el derecho a la propiedad limite, más que facilite, las reformas agrarias a carácter redistributivo. Ello se debe a que protege los derechos de propiedad de los terratenientes, imponiendo restricciones en las expropiaciones con fines de redistribución.

Dicho esto, cabe destacar otro aspecto del nexo entre derecho a la alimentación y derecho a la propiedad. Como se ha analizado, en el marco del derecho de propiedad los Estados sólo pueden expropiar bienes por causa de “interés público”. Es un hecho ampliamente reconocido que la realización de los derechos humanos tiene en cuenta dicho interés. Así se afirmó explícitamente en un fallo emitido en el marco de la CADH, *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la devolución de tierras ancestrales a las comunidades indígenas a las que se había privado de esas tierras contra su voluntad

³⁴ “La Ley reconocerá y garantizará la propiedad privada, y determinará sus modalidades de adquisición y de goce así como los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos.”

³⁵ “El Estado deberá tomar las medidas legislativas y de otro tipo, dentro de sus recursos disponibles, para fomentar condiciones que permitan a los ciudadanos tener acceso a la tierra de forma equitativa”.

constituía un interés público en virtud de la disposición relativa a la expropiación del tratado bilateral sobre inversiones Alemania-Paraguay (TBI)³⁶. En otras palabras, la realización del derecho a la alimentación constituye una base para expropiar bienes con el fin de mejorar el acceso a los recursos por parte de los grupos más pobres (por ejemplo, en el contexto de programas de reforma agraria)³⁷.

Sin embargo, este razonamiento puede resultar ser un arma de doble filo. En algunos casos, los gobiernos han privado a los grupos más débiles de acceder a los recursos por razones de “interés público” “destinadas a mejorar la seguridad alimentaria mediante producción agrícola a gran escala (por ejemplo, en el caso de Tanzania *Gembul Ako* que se examina en el capítulo 3).

Garantizar el acceso a los recursos en los tratados en materia de medio ambiente

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, en particular su anexo I sobre África, es un tratado en materia ambiental que hace referencia explícita a la protección del acceso a los recursos. El Artículo 4 (2) (b) del Anexo sobre África pide a los Estados partes que “consoliden las reformas actualmente en marcha en materia de descentralización y tenencia de los recursos”. Además, el programa de acción nacional que cada país ha de adoptar con el fin de abordar los problemas de desertificación ha de incluir medidas como la descentralización de la gestión de los recursos naturales y la reforma de la legislación para “garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra a las poblaciones locales” (artículo 8 (3) (C) (ii) y (iii) del anexo I).

1.4.5 NO DISCRIMINACIÓN

Además de las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo, los Estados no deben cometer discriminaciones en lo que se refiere al goce de los derechos humanos—incluido el derecho a la alimentación, el derecho de propiedad y otros derechos humanos pertinentes. Esta obligación se deriva de la aplicación conjunta tanto de las disposiciones sobre el derecho a la alimentación y otros derechos, como de las disposiciones relativas a la no discriminación incluidas en tratados internacionales sobre derechos humanos (DUDH, artículo 2; PIDCP, artículo 2 (1); PIDESC, artículo 2 (2); CEDH, artículo 14; CADH, artículo 1 (1); CADHP, artículo 2).

En su Observación general 18 de 1989, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas definió la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión,

³⁶ En ese caso, la restitución de las tierras entrañaba la expropiación de derechos sobre tierras protegidos en virtud del TBI, y la cláusula de expropiación de dicho Tratado fue utilizada por Paraguay como justificación para oponerse a la restitución. El Tribunal aclaró que la protección de los derechos de propiedad en virtud de tratados de inversión “debe ser siempre compatible con la Convención Americana [sobre Derechos Humanos], que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados” (párr. 140).

³⁷ Se llegó a conclusiones similares en relación con el derecho a la vivienda en el caso de la India *Chameli Singh* y otros contra el Estado de U.P. y otro. En el caso *James contra el Reino Unido*, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos se reconoció explícitamente que podía responderse a la exigencia del interés público aun cuando la propiedad se transmita no al Estado sino a particulares con el fin de lograr la “justicia social”.

la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas” (párrafo 7). El Comité también aclaró que “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto” (párrafo 13)³⁸.

El principio de no discriminación tiene consecuencias importantes para el acceso a los recursos naturales ya que prohíbe a los Estados de establecer distinciones arbitrarias por motivos de sexo, raza u opinión política. Ello implica, por ejemplo, un trato no discriminatorio en los programas de reforma agraria. No obstante, un trato preferencial para los grupos desfavorecidos encaminado a lograr la igualdad es plenamente compatible con el principio de no discriminación (véase, por ejemplo, sobre la igualdad de género, el artículo 4 de la CEFDM).

1.5 CONCLUSIÓN

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano reconocido internacionalmente. Este está consagrado al interno de varios instrumentos internacionales, entre ellos la DUDH y el PIDESC. Está igualmente reforzado por su interrelación con los demás derechos humanos.

La realización del derecho a la alimentación depende de diversas estrategias relacionadas con medios de vida basados en múltiples combinaciones de activos, capital natural, capital financiero, capital humano, capital físico y social. En una gran parte del África rural, el acceso a los recursos naturales es una fuente primordial de subsistencia. La adopción de medidas para mejorar el acceso a los recursos, por ejemplo, mediante la garantía de los derechos a través de los cuales las personas obtienen acceso a los recursos, es por tanto, un elemento importante de las estrategias para la realización del derecho a la alimentación. Ello obliga a los Estados a abstenerse de obstaculizar arbitrariamente el acceso a los recursos, es decir a “respetar”, a proteger el acceso a los recursos de algunos contra la injerencia de otros, es decir a “proteger”, y a adoptar medidas para garantizar y mejorar el acceso a los recursos, es decir a “hacer efectivo”. También les obliga a no cometer discriminaciones en el acceso a los recursos naturales.

Lograr la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos en términos de obligaciones en materia de derechos humanos implica un cambio significativo en la perspectiva que se tiene actualmente. Las medidas para promover estos objetivos no son sólo una cuestión de buena voluntad política, sino que responden a obligaciones concretas de los gobiernos –la obligación de adoptar medidas “utilizando todos los medios que sean apropiados” y “hasta el máximo de [...] los recursos disponibles”. Estas obligaciones tienen consecuencias tanto sobre el contenido de las políticas en el ámbito de los recursos naturales (por ejemplo, la no discriminación, la no regresión), como sobre el proceso mediante el cual estas políticas se formulan y aplican (por ejemplo, la participación, la responsabilidad).

³⁸ Véase también el caso *Van Raalte contra Países Bajos*, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que define la discriminación como “una diferencia de trato... [que] carece de justificación objetiva y razonable” (párr. 39).

Las personas y los grupos que consideren que se están violando estas obligaciones pueden tratar de obtener reparación a través de los mecanismos correspondientes en materia de derechos humanos, ya sea a nivel nacional como internacional (tribunales nacionales y comisiones de derechos humanos; instituciones regionales y de las Naciones Unidas que se ocupan de derechos humanos). La discriminación en el acceso a los recursos, la falta de respeto del acceso a los recursos existentes y/o de protección frente a terceros, y las medidas para mejorar el acceso a los recursos que no se ajusten a un estándar “apropiado” pueden justificar la acción por parte de la justicia, aunque ciertas deficiencias continúan presentes en lo relacionado con la efectividad que ofrecen las vías judiciales a nivel internacional para la satisfacción de las peticiones en materia de derechos humanos (Cotula, 2007). Concretamente, siguiendo lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, deben agotarse previamente las vías nacionales antes de presentar cualquier tipo de petición ante instituciones de tipo regional. Los grupos y personas que consideren que se han violado sus derechos humanos pueden denunciarlo ante los tribunales nacionales, y, sólo si no logran una reparación por esta vía, pueden dirigirse ante las instituciones internacionales de derechos humanos (artículo 56 de la CADHP). El agotamiento de los recursos internos como un paso obligatorio antes de acceder a espacios internacionales es especialmente gravoso en África en donde el acceso a los tribunales se encuentra frecuentemente obstaculizado por procedimientos largos, costosos y engorrosos debido al carácter limitado de la independencia y/o eficacia por parte de los tribunales y demás instituciones de derechos humanos. De igual forma, las limitaciones de tipo geográfico y económico impiden un fácil acceso a ese tipo de instituciones por parte de la mayoría de la población rural.

Además, hasta la creación de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 2006, los casos ganados en el marco de la CADHP sólo dieron lugar a decisiones no vinculantes por parte de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Incluso después de la creación de la Corte, es probable que la Comisión continúe desempeñando un papel clave debido a los límites que se presentan al momento de acceder a la Corte. Las sentencias de la Corte africana son vinculantes a nivel nacional pero los mecanismos para sancionar el incumplimiento por parte de los Estados siguen sin estar claramente definidos (para más información al respecto, véase Cotula, 2007).

Más allá de la cuestión de la justiciabilidad, responder al problema entorno al acceso a los recursos y su relación con el derecho a la alimentación puede proporcionar a los grupos que dependen de dichos recursos un medio de gran utilidad para en cuanto se refiere a los procesos políticos y las negociaciones con otros grupos sociales.

En los capítulos siguientes se desarrollan estas ideas con respecto al estudio de dos países como Malí y Tanzania.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

2. La Ley de Orientación agrícola (LOA) de Malí: Un gran potencial para la realización del derecho a la alimentación mediante el acceso equitativo a la tierra y los recursos naturales

Moussa Djiré

2.1 INTRODUCCIÓN

En muchos de los países en desarrollo, y en África en particular, el problema del hambre y la malnutrición no está vinculado fundamentalmente a la simple falta de alimentos. Este problema tiene raíces, por un lado, en que una gran parte de la población no tiene acceso a los alimentos que se encuentran disponibles a causa de la pobreza y, por otro lado, a causa de la deficiencia de los medios de producción agrícola y el carácter inadecuado de ciertas políticas públicas de carácter social así como aquellas relacionadas con la tenencia de la tierra y el comercio.

Varios documentos destacan, con razón, que el derecho a una alimentación adecuada no debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, como el derecho a recibir una ración mínima de calorías o proteínas. Debe más bien interpretarse como la creación de condiciones que permiten a cada persona y a cada comunidad tener acceso – físico y económico– en cualquier momento a una cantidad suficiente de alimentos y a los medios para poderse los procurar. En este sentido, los Estados tienen la obligación fundamental de aprobar las medidas necesarias para luchar contra el hambre de conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. De igual forma, éstos tienen la obligación de elaborar y aplicar políticas y estrategias que sean pertinentes, tal como lo estipulan las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

A diferencia de una serie de países (22 hasta la fecha) que lo han incluido en su Constitución, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado explícitamente al interno de la Constitución maliense del 25 de febrero de 1992. Tampoco se formuló explícitamente al interno de la legislación subsiguiente. Sin embargo, la cuestión de la disponibilidad de alimentos suficientes para la población siempre ha sido una preocupación central por parte de los distintos regímenes posteriores a la independencia del país en 1960. Se han abordado en primer lugar desde el punto de vista “de la autosuficiencia alimentaria”, encaminada a garantizar una producción agrícola interna que permita cubrir las

necesidades nacionales. Posteriormente, este concepto evolucionó a raíz de las sequías sucesivas y de las recomendaciones emitidas por parte de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 llegando así al concepto de “seguridad alimentaria” el cual significa que “todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos seguros y nutritivos en cantidad suficiente” para satisfacer las necesidades energéticas y las preferencias alimentarias con el fin de llevar una vida sana y activa”.³⁹ Esta evolución se reflejó en el establecimiento de una Comisión para la Seguridad Alimentaria.

Más recientemente, en septiembre de 2006, Malí aprobó una Ley de Orientación Agrícola⁴⁰ (LOA) que hace referencia explícita al derecho a la alimentación (artículo 8), a la seguridad alimentaria y sobre todo, a la soberanía alimentaria (artículo 3) entendida como “el derecho de un Estado a definir y aplicar una política agrícola y alimentaria autónoma que garantice una agricultura sostenible basada en la producción local y en la responsabilidad de los productores que disponen, a tal efecto, de medios adecuados, en particular de tierras, agua, crédito y mercados” (artículo 7). Consagrando los conceptos de derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el plano jurídico, resulta legítimo cuestionar sus implicaciones jurídicas y prácticas, en particular en lo relacionado con el acceso a la tierra y a los recursos naturales.

Este interrogante resulta aún más importante teniendo en cuenta que la garantía del acceso a la tierra y a los recursos naturales constituye una condición indispensable para la realización del derecho a la alimentación de la mayoría de la población maliense cuyos ingresos provienen fundamentalmente del trabajo sobre la tierra y los demás recursos naturales. Constituye también un factor importante para garantizar el abastecimiento de productos agrícolas en cabeza del resto de la población.

Por otra parte, dado que dos años antes, en junio de 2004, el Senegal aprobó una Ley de Orientación Agro-Silvo-Pastoril (LOASP) que presenta varias disposiciones similares a las de la LOA (sin por ello hacer referencia explícita al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria), resulta interesante analizar los puntos comunes y las diferencias entre ambas leyes.

El presente estudio de caso busca, por una parte, presentar y analizar el vínculo existente entre derecho a la alimentación y acceso a la tierra y a los recursos naturales en la LOA, a la luz de las disposiciones contenidas en las Directrices Voluntarias sobre el Derechos a la Alimentación y a su vez desde la óptica comparativa con la LOASP del Senegal. Por otra parte, este estudio busca analizar las implicaciones a nivel práctico y jurídico.

Desde este punto de vista, examinaremos de manera sucesiva:

- el contexto y los antecedentes de la LOA;
- las disposiciones de la LOA y la LOASP relativas al acceso a la tierra y a los recursos naturales;
- las implicaciones jurídicas del reconocimiento legal del derecho a la alimentación, en particular en materia de acceso a la tierra y a los recursos naturales.

³⁹ Plan de Acción, Cumbre Mundial de la FAO, 1996 (FAO, 1997) .

⁴⁰ En la LOA, por agrícola con “A” mayúscula se entiende todo lo relacionado con los subsectores de la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura. En este texto optamos por esta expresión.

2.2 CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La LOA se elaboró en un contexto caracterizado, por una parte, por la gran precariedad de los sistemas de producción agrosilvopastoril a pesar del potencial existente y la presencia de una voluntad política de renovación del mundo rural.

2.2.1 UN GRAN POTENCIAL EN MATERIA AGRÍCOLA, PERO UNA GRAN PRECARIEDAD DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Malí es un país del Sahel que contiene un gran potencial agrosilvopastoril, pesquero y acuícola. Se estima el potencial productivo global en 46,6 millones de hectáreas, de las cuales 12,2 millones son tierras agrícolas, 30 millones corresponden a pastizales, 3,3 millones son reservas de fauna y 1,1 millones corresponden a reservas forestales. Posee extensas áreas cultivables e inundables (2,2 millones de hectáreas), recursos hídricos importantes (2 600 Km. de río), una gran diversidad biológica, recursos forestales y una gran variedad de fauna y animales salvajes. (7,1 millones de bovinos, 19 millones de ovinos/caprinos, 0,6 millones de camellos y 25 millones de aves (Ministerio de Agricultura, Secretaría General, 2006).

La población que se dedica a las actividades agrosilvopastoriles y piscícolas representa el 80% de la población total del país y trabaja en alrededor 600 000 explotaciones agrarias. Por otra parte, el país está inmerso actualmente en un proceso de democratización y descentralización que favorece la participación por parte de todos los actores involucrados.

A pesar de todos estos recursos y potenciales, así como de los esfuerzos realizados y las reformas emprendidas desde la independencia, la producción agrícola no logra cubrir las necesidades nacionales. El desarrollo rural presenta, entre otras cosas, las siguientes tendencias negativas: déficit persistente en materia de producción de cereales, fuerte dependencia de las importaciones de productos alimentarios, subdesarrollo del sector agroindustrial, escaso acceso de las poblaciones a los servicios socioeconómicos básicos, importantes disparidades entre regiones y en el seno de estas, degradación continua de los recursos naturales y avance de la desertificación, así como mayor fragilidad de los ecosistemas y fuerte dependencia de la agricultura de los riesgos climáticos (Ministerio de Agricultura, 2006).

El mundo rural vive en una situación de extrema precariedad y constituye el sector que más padece de hambre y malnutrición. Es para invertir esta tendencia y contribuir a una transformación radical de las condiciones de vida y producción en el medio rural que las más altas autoridades del país pusieron en marcha una Ley de Orientación Agrícola.

El Senegal también se enfrenta a problemas similares, aunque su condición de país marítimo constituye un capital importante para su desarrollo.

2.2.2 PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LOA

La LOA es fruto de una iniciativa del Jefe de Estado maliense quien, en un discurso pronunciado el 7 de febrero de 2005, destacó su ambición de mejorar el rendimiento de la agricultura maliense a través de una serie de reformas cuyas bases deberían sentarse en una Ley de Orientación. Para que la futura ley fuera conforme a las aspiraciones del mundo

rural, múltiples asociaciones rurales se vincularon al proceso de elaboración legislativa. Así pues, la Coordinación Nacional de las Organizaciones Campesinas de Malí (CNOP) dirigió el proceso de concertaciones campesinas destinadas a recoger las opiniones de los productores rurales sobre los distintos temas y a lograr propuestas pertinentes que sirvieran de fundamento para la nueva política agrícola y la ley en la cual ésta iría a basarse. El proceso de concertaciones abarcó desde el nivel local hasta el plano nacional. El proceso de elaboración de la LOA contó también con la participación de otros actores, en particular las cámaras gremiales, las ONG y distintos expertos que enviaron sus contribuciones respectivas, los servicios técnicos por parte del Estado así como los antiguos ministros y directores nacionales hicieron, por su parte, ciertas observaciones sobre las propuestas previamente formuladas. Por último, un taller nacional de síntesis congregó, los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2005, a todos los actores en torno a las propuestas de carácter técnico y de aquellas provenientes del sector campesino, y en dicho taller se elaboró el anteproyecto de la LOA presentado luego ante el Gobierno. Aprobada por la Asamblea Nacional el 16 de agosto de 2005, el Jefe de Estado promulgó la LOA el 5 de septiembre de 2006.

El proceso que condujo a la aprobación de la LOASP siguió una trayectoria similar, pero con la diferencia de que se invitó al Consejo Nacional de Concertación de los Actores Rurales (CNCR) a pronunciarse sobre un proyecto preexistente. Aprobada por unanimidad por la Asamblea Nacional el 25 de mayo de 2004, la LOASP fue promulgada el 4 de junio del mismo año por el Jefe de Estado.

Las dos leyes reflejan los compromisos entre los movimientos campesinos y la Administración. Así, se descartaron las propuestas de los campesinos de Malí relativas a los procedimientos de comprobación y registro de los derechos consuetudinarios en favor de una disposición que aplazaba a futuro la solución de esta cuestión.

En cambio, las organizaciones campesinas lograron obtener la inserción de una estrategia a favor de la agricultura familiar al interno de la Ley.

Por el contrario, la LOASP no manifestó un apoyo contundente al sector mencionado anteriormente. Algunas de sus disposiciones reflejan incluso su inclinación por el desarrollo de la empresa agrícola comercial. Esta diferencia se explica ciertamente por el gran margen de maniobra que las organizaciones campesinas de Malí han tenido con relación a sus colegas del Senegal. En efecto, el CNCR se encargó de organizar concertaciones sobre un proyecto preexistente, mientras que son las organizaciones campesinas de Malí las que se encargaron de elaborar ellas mismas, con el apoyo de los servicios técnicos, el anteproyecto de ley. Las organizaciones campesinas del Senegal luego de movilizarse de manera contundente lograron que se introdujeran ciertas modificaciones en el texto que era favorable inicialmente a las empresas agroalimentarias, sin embargo no consiguieron que se le concediera la prioridad a la agricultura de tipo familiar.

La influencia de las modalidades de participación de las asociaciones campesinas en el proceso de elaboración de las dos leyes también se refleja en la diferencia de trato que conceden a la soberanía alimentaria. Así, ambas contienen disposiciones destinadas a garantizar la seguridad alimentaria mediante la reducción de la dependencia de las importaciones así como distintas formas de apoyo al mundo rural. Pero la LOASP hace referencia, más que la LOA, a la conformidad de las acciones contempladas a las decisiones comunitarias y los acuerdos internacionales.

2.2.3 OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA LOA Y LA LOASP

La LOA, tal como ocurre con la LOASP, fija las orientaciones de la política de desarrollo agrícola del país. Basadas en un enfoque global, ambas leyes abarcan todas las actividades rurales en el sentido amplio del término, en particular la agricultura, la ganadería, la pesca, la piscicultura así como las actividades forestales y faúnicas y las periagrícolas⁴¹, a saber, la transformación, el transporte, el comercio, la distribución y de otros servicios conexos, así como sus funciones sociales y medioambientales (artículo 2 LOA y LOASP).

Dichas leyes reafirman los objetivos de reducción de la pobreza, equidad social, seguridad alimentaria, ordenación sostenible de los recursos naturales y protección del medio ambiente (artículo 10 de la LOA y arts. 3 y 5 de la LOASP). Constituyen un instrumento federador destinado a permitir los profundos cambios necesarios para que el sector agrícola pueda despegar y convertirse en el motor de la economía nacional.

Estas opciones llevaron a los Legisladores maliense y senegalés a favorecer los siguientes principios: la equidad social, el derecho a la seguridad alimentaria en un contexto deliberado de soberanía alimentaria, la responsabilidad por parte de todos los actores que intervienen en el desarrollo agrícola, el cese de la participación del Estado en las funciones productivas y comerciales así como la solidaridad y la asociación entre los actores. Desde una óptica de descentralización y de responsabilidad en cabeza de todos los actores, las dos leyes favorecen la subsidiariedad, la complementariedad y la promoción del agricultor y de los sectores privado y asociativo. Optan también por el fomento de asociaciones y la creación de mercados comunes en los grandes conjuntos económicos subregionales, regionales e internacionales.

El hincapié en estos principios es tanto más importante cuanto que, anteriormente, los productores rurales en los dos países sufrían los efectos y aún siguen sufriendolos de unos ingresos bajos, vinculados a la escasa productividad y a la degradación continua de los recursos naturales, de la iniquidad palmaria de las relaciones con los centros urbanos, así como de la ausencia total de protección social y protección contra la competencia desleal y los riesgos agrícolas. Más concretamente, las dos leyes contribuyen a garantizar un mejor acceso a la tierra y a los recursos agrarios, en particular para los grupos pobres y vulnerables.

2.3 EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y A LOS RECURSOS NATURALES

El acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales constituye un elemento esencial del derecho a la alimentación para las poblaciones rurales en general y, en particular, para los grupos vulnerables y marginados (véase el capítulo 1).

⁴¹ La LOA entiende por periagrícola todo lo que guarda relación con las actividades destinadas explícitamente a facilitar/valorizar una actividad agrícola: suministro de insumos y materiales agrícolas, transformación, conservación, almacenamiento y comercialización de productos agrícolas.

2.3.1 IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS Y DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN FAVOR DE LAS MUJERES Y OTROS GRUPOS VULNERABLES: CONDICIONES DEL ACCESO EQUITATIVO

El principio de igualdad de acceso a los recursos y de no discriminación es un principio fundamental derivado del principio de igualdad jurídica de los ciudadanos contemplado en el artículo 2 de la Constitución maliense de 25 de febrero de 1992. Este artículo declara la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley y prohíbe cualquier discriminación basada en el origen social, el color, la lengua, la raza, el sexo, la religión y la opinión política.

En este espíritu, la LOA consagra el derecho a la alimentación para todos y la igualdad de acceso a la tierra y a los recursos naturales. Así, su artículo 8 destaca que la política de desarrollo agrícola tiene por objeto garantizar de forma equitativa la promoción de las mujeres y hombres que viven del sector agrícola, en particular en los medios rural y urbano. Esta disposición se ve reforzada por el artículo 83, en virtud del cual el Estado se compromete a garantizar un acceso equitativo a las tierras agrícolas a las distintas categorías de agricultores y promotores de explotaciones agrarias.

Al mismo tiempo, consciente de la precariedad de la situación de las mujeres y de otros grupos marginados, el Legislador maliense ha previsto disposiciones específicas que favorezcan su acceso a la tierra y a los demás recursos. Del mismo modo, el artículo 24 destaca que el Estado promueve la instalación de los jóvenes, de las mujeres y los grupos vulnerables como los agricultores, en particular, favoreciendo su acceso a los factores de producción y mediante mecanismos de apoyo técnico o financieros particulares⁴². Esta disposición se ve reforzada por el artículo 46, que estipula que la incorporación de los jóvenes a todas las actividades vinculadas a los oficios agrícolas constituye una prioridad para el Estado y las entidades locales.

En el mismo espíritu, al atribuirse parcelas en las zonas acondicionadas con fondos públicos, se da preferencia a las mujeres, a los jóvenes y a los grupos declarados vulnerables⁴³.

La LOASP también centra su política de tenencia de la tierra en la promoción de la equidad social en el medio rural y le dedica todo un capítulo (capítulo 12). Así, además de las medidas especiales destinadas a corregir los desequilibrios entre la ciudad y el campo (artículo 53), el Estado se compromete a garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en el medio rural, en particular en la explotación agraria. Además, deberá conceder a las mujeres facilidades de acceso a las tierras y al crédito. Desde la misma óptica, la incorporación de los jóvenes a todas las actividades vinculadas a los oficios agrícolas se declara prioridad para el Estado y las entidades locales (artículo 54).

La situación de los ganaderos nómadas también se tiene en cuenta, en particular en el título V de la LOA, dedicado a la producción y al mercado y, más concretamente en el capítulo 2, que versa sobre la producción animal. En varios países del Sahel, esta categoría de ganaderos se enfrenta a numerosas dificultades, en particular en las relaciones con los agricultores y los servicios técnicos. Por ello, el párrafo 2 del artículo 142 establece medidas para favorecer la

⁴² Este artículo define como grupo vulnerable cualquier grupo de población con fuerte proporción elevada de hogares o personas que padecen inseguridad alimentaria o están expuestos a ella.

⁴³ Los criterios de atribución de las parcelas y de declaración de vulnerabilidad de un grupo de población se determinan por la vía reglamentaria.

ganadería nómada, relativas a la promoción de la ganadería pastoril mediante la ordenación de las cañadas naturales, la lucha contra las enfermedades, la construcción de puntos de agua, el establecimiento de pastizales y la realización de infraestructuras ganaderas.

Sin embargo, de conformidad con el párrafo 3, el Estado, las entidades territoriales y los agricultores trabajan a favor de la intensificación de la producción animal mediante distintas formas de integración entre agricultura y ganadería así como de mejora de los parámetros zootécnicos, y la orientan hacia una mayor competitividad en los mercados y la rentabilidad de la producción. Esta disposición, que opta por la ganadería intensiva, se ve matizada por el artículo 143, en virtud del cual la prioridad otorgada a la modernización de la cría de ganado deja margen para los sistemas tradicionales, como la trashumancia. Esta se reconoce como una actividad necesaria para la valorización de las cañadas naturales.

En este concepto, debe tenerse en cuenta en los esquemas de ordenación del territorio, de conformidad con las disposiciones de la Ley por la que se establece la Carta del pastoreo. Por otra parte, el Estado vela por implantar un sistema transfronterizo de trashumancia y reparto de los recursos pastorales, justo y equitativo, sobre la base de los convenios con los Estados terceros. En concertación con las entidades territoriales y el gremio agrícola, adopta medidas para garantizar la seguridad de los animales, especialmente en el marco de la trashumancia y las exportaciones.

La LOASP, cuyo capítulo 9 tiene por objeto la política de desarrollo de la ganadería, también recoge estas preocupaciones. Reconoce, al igual que la LOA, que el pastoralismo constituye un método de valorización del territorio rural y los recursos naturales. Las actividades pastorales deben ejercerse respetando el medio ambiente y las otras actividades agrícolas, silvícolas y rurales (artículo 44). Sin embargo, si por un lado la LOA remite a las disposiciones pertinentes de la Carta del pastoreo, por otro lado una ley promulgada en 2001, la LOASP, precisa que el pastoralismo será objeto de disposiciones específicas en la Ley de reforma de la tenencia de la tierra anunciada y prevé una actualización del Decreto 80-268, de 10 de marzo de 1980, relativo a las cañadas ganaderas.

2.3.2 ACCESO A LA TIERRA Y OTORGAMIENTO DE SEGURIDAD JURÍDICA AL RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

Elemento importante del título IV de la LOA consagrado a los factores de producción, el capítulo 2 trata de las tierras agrícolas. Su artículo 75 centra la política de tenencia de la tierra en cuatro imperativos: la protección de las explotaciones y agricultores, la promoción de las inversiones públicas y privadas, el acceso equitativo a las tierras y su ordenación sostenible.

Estas prioridades no son fortuitas: la inseguridad jurídica del régimen de tenencia de la tierra en el medio rural se debe a varios factores, entre otro al desfase entre los derechos consuetudinarios y el Derecho estatal a la especulación sobre los bienes raíces y a las detenciones consuetudinarias abusivas (Véase Djiré, 2006a y 2006b). Los grupos pobres y marginados son los más perjudicados por esta situación, que también hace pesar una cierta inseguridad sobre las inversiones privadas. Para remediarla, la LOA ha previsto varias medidas.

Estas implican, en primer lugar, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios en las condiciones fijadas por los textos en vigor. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76, el Estado procede, en colaboración con las entidades territoriales y las cámaras agrarias, al inventario de los usos y costumbres en materia de tenencia de la tierra por región o zona agroecológica o sociocultural. Este inventario, que tiene por objeto la comprobación formal de la existencia y el alcance de los derechos individuales o colectivos sobre las tierras, deberá ser validado por las partes interesadas.

Pero cabe formularse preguntas sobre los resultados prácticos de este inventario, dado que quedan por establecer las modalidades jurídicas de comprobación y registro de los derechos consuetudinarios en el marco de la Ley de tierras agrícolas.

En segundo lugar, instituyen modalidades de solución de los conflictos que pueden contribuir a otorgar seguridad jurídica al régimen de tenencia de la tierra, a través de la valorización de las instancias locales. De conformidad con las disposiciones del artículo 80, las partes de un litigio sobre el régimen de tenencia de tierras agrícola deben, antes de recurrir a los órganos jurisdiccionales competentes, someter el objeto de su desacuerdo al arbitraje de las comisiones de tenencia de tierra agrícolas. Cuando la conciliación emprendida pone fin al desacuerdo, la comisión en cuestión levanta acta de conciliación, que será aprobada por el juez competente a petición de la parte interesada.

Por último, las disposiciones del artículo 81 relativas a la obligación de matriculación previa de tierras sometidas a ordenación por el ente competente, con la participación financiera del Estado o de una entidad territorial, constituyen también un factor que contribuye a la protección de los derechos consuetudinarios, dado que la matriculación no puede tener lugar sin la consiguiente purga de dichos derechos.

Por otra parte, dada la gran dificultad que supone la obtención de un título de tenencia conforme a Derecho (Cf. Djiré, 2007), el artículo 82 obliga al Estado a tomar las disposiciones oportunas para facilitar, entre otras cosas, la obtención de títulos sobre tierras a los dueños de explotaciones nacionales. Deberán tomarse disposiciones para reducir los costos y simplificar los procedimientos de establecimiento de los títulos sobre tierras y de concesiones rurales, así como de celebración de contratos de arrendamientos de larga duración para los agricultores. La política agrícola y la ley subsiguiente que serán elaboradas por el Estado, en concertación con el gremio agrícola, tendrán por objeto luchar contra la especulación en materia de transacciones, arrendamientos de tierras y detenciones consuetudinarias abusivas de terrenos. Para facilitar la incorporación de las reformas previstas en el proceso de descentralización en curso, el artículo 79 crea en cada municipio una comisión de tenencia de la tierra.

Por lo que hace a la cuestión del acceso a la tierra, la LOASP es menos prolijo que la LOA. Le dedica solamente dos artículos (22 y 23) en el capítulo 6 (título 3), que trata de la reforma de la tenencia de la tierra (expresión cuyo uso evita el Legislador maliense). El artículo 22 hace un gran hincapié en que “la definición de una política de tenencia de la tierra y la reforma de la ley en el ámbito nacional constituyen propulsores indispensables del desarrollo agrosilvopastoril y la modernización de la agricultura”. La reforma proyectada persigue objetivos, algunos de los cuales son similares a los de la LOA (entre otras cosas, la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras de las explotaciones agrarias, el fomento de la inversión privada en

la agricultura, la reducción de los obstáculos al desarrollo rural en el ámbito de la tenencia de la tierra) y otros más específicos (la dotación del Estado y las entidades locales con recursos financieros suficientes así como la puesta a su disposición de personal competente).

Los principios de la política de tenencia de la tierra presentan también muchas semejanzas (protección de los derechos de explotación de la gente del campo, directrices sobre transmisibilidad de la tierra y transmisibilidad a título sucesorio, etc.) y algunas pautas en el Senegal en favor de la inversión privada (directrices sobre transmisibilidad de la tierra para permitir una movilidad territorial que favorecería supuestamente la creación de explotaciones más viables, utilización de la tierra como garantía para la obtención de crédito).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la LOASP, se definirá la nueva política de tenencia de la tierra y se presentará una ley de reforma ante la Asamblea Nacional en el plazo de dos años, a contar de su promulgación.

2.3.3 ACCESO AL AGUA Y A LOS DEMÁS RECURSOS NATURALES

Entre los factores de producción, el control y la movilización de los recursos hídricos así como su explotación figuran entre los objetivos principales de la LOA. El segundo párrafo del artículo 84 establece que el control del agua tiene por objetivo, entre otros, contribuir a liberar al máximo la producción agrícola de los riesgos climáticos, de modo que haya recursos hídricos disponibles en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades de los productores agrícolas, pero en la medida en que las actividades agrícolas en cuestión sean compatibles con los principios de ordenación sostenible e integrada de los recursos hídricos. Esta disposición se ve reforzada por la del artículo 85, que destaca que el Estado elabora, en asociación con las entidades territoriales y el gremio agrícola, el plan rector de aprovechamiento de los recursos hídricos y la política nacional de control del agua para la agricultura.

El esquema y la política previamente mencionados deberán responder a los principios de responsabilidad de todos los actores, apropiación del proceso de identificación, realización y gestión de las inversiones por los beneficiarios así como gestión sostenible y óptima del equipo. Esta política conjuga el apoyo a la modernización de los sistemas de desagüe y riego existentes con la preocupación de ahorrar agua, intensificar y diversificar la producción agrícola y valorizar los terrenos bajos. Forma parte integrante de la política nacional de ordenación sostenible e integrada de los recursos hídricos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la LOA, toda utilización de las aguas con fines agrícolas debe ajustarse a las normas técnicas de los estudios de impacto medioambiental y a las normas de utilización, protección y ordenación definidas por el Código del agua.

El artículo 90 hace hincapié en la opción en favor de la ordenación integrada destacando que el Estado, conjuntamente con las entidades territoriales y el gremio agrícola, vela por la coherencia de las realizaciones en los ámbitos del riego, la cría de ganado, la acuicultura, la silvicultura, las carreteras y las pistas rurales.

Así pues, de manera general, las disposiciones de la LOA relativas al agua y a los demás recursos naturales tratan menos de las cuestiones de acceso que de protección sostenible de

los ecosistemas. En ese sentido, se ajustan a la Directiva 8 E (punto 8.13) consagrada a este tema y al artículo 15 de la Constitución de 25 de febrero de 1992, que eleva la protección, la defensa del medio ambiente y la promoción de la calidad de la vida, al rango de deber para todos y para el Estado. Desde este punto de vista, el artículo 22 de la LOA destaca que las explotaciones agrarias deben contribuir a la buena ordenación de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

Con el fin de incitarles a realizar esta tarea, el Estado o las entidades territoriales pueden concederles subvenciones o apoyo. En el marco de la lucha contra la desertización y la rehabilitación de las zonas agrícolas desérticas, el Estado, con la participación de las entidades territoriales interesadas, elabora y ejecuta un programa de rehabilitación de estas zonas, en particular mediante inversiones voluntarias de mejora del marco de vida, de ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales así como de desarrollo y promoción de la producción y los productos agrícolas en dichas zonas. Se adoptan medidas específicas para facilitar la instalación de los agricultores, en particular los jóvenes, en las zonas desérticas rehabilitadas. Los agricultores y sus organizaciones deben aplicar técnicas de producción que preserven el medio ambiente.

Las entidades territoriales y las organizaciones profesionales agrarias pueden beneficiarse del apoyo del Estado para la ejecución de programas destinados a la conservación de la diversidad biológica (artículo 73). Las disposiciones de los artículos 86 y 87, relativos a la obligación de realizar estudios de impacto medioambiental antes de cualquier uso de los recursos hídricos o de cualquier proyecto hidroagrícola, están destinados a garantizar una ordenación sostenible de los recursos hídricos. Sucede lo mismo con las disposiciones del artículo 88, relativo a la elaboración de las normas sobre concepción y ordenación de áreas así como de los planes de ordenación de las tierras, las cuencas fluviales y los acuíferos, destinado a garantizar una ordenación racional y sostenible de los recursos de tenencia de la tierra e hídricos.

El imperativo de ordenación sostenible del medio ambiente se tiene también en cuenta en las disposiciones relativas a la producción y al control de la energía que deben aplicarse en el marco de actividades compatibles con los principios de ordenación sostenible y respeto del medio ambiente previo estudio del impacto medioambiental. El Estado deberá controlar, de conformidad con la legislación vigente, la calidad y la utilización de los insumos que favorezcan no solo un buen nivel de producción, sino que estén destinados también a la conservación del medio ambiente, y en particular, la calidad de las aguas y del suelo.

Así, el desarrollo y la conservación de los recursos pesqueros se presentan como objetivos importantes de la LOA. El artículo 152 afirma que la política de desarrollo de la producción pesquera y acuícola persigue la protección de los productores del sector, así como la disponibilidad, la diversificación y la conservación de los recursos pesquero y acuícola.

El Estado, mediante programas de investigación, procede a evaluaciones periódicas de los recursos pesqueros y acuícolas valorizando los conocimientos empíricos de los agricultores en el subsector pesquero (artículo 154). En concertación con las entidades territoriales, elabora estrategias de ordenación de las pesquerías y la producción pesquera y acuícola en el marco de los convenios sobre todas las masas de agua así como la protección de la biodiversidad y los equilibrios ecológicos (artículo 155). El Estado y todos los actores involucrados en el sector han de luchar contra la contaminación de las aguas. Aplican medidas adecuadas de restablecimiento de los ecosistemas deteriorados.

Se preconizan medidas similares en el artículo 158 (título V, capítulo 4 relativo a los recursos y la producción forestal y fáunica). Este artículo establece que la política de desarrollo agrícola tiene en cuenta la política nacional de protección del medio ambiente, que toma en consideración la política forestal y fáunica, así como la relativa a las zonas húmedas.

El Estado, a través de la política forestal y fáunica basada en la ordenación participativa y sostenible de los bosques y la fauna, su fomento para el desarrollo económico y la mejora del marco de vida, se compromete a garantizar el incremento de la cobertura forestal y la proporción de los bosques y superficies protegidas catalogados. En concertación con el gremio agrícola y las entidades territoriales, elabora el Catálogo nacional de las especies fáunicas, en particular, las que están en peligro de extinción, conserva libros genealógicos y sigue una política de conservación y desarrollo de los recursos (artículo 160).

Así la LOA, mediante estas normas, refuerza las disposiciones pertinentes de los documentos de las políticas y legislaciones existentes en favor de la protección del medio ambiente, los ecosistemas y la biodiversidad.

Estas preocupaciones también subyacen a las disposiciones de la LOASP relativas al agua y a los demás recursos naturales. Aquí también, se opta por el desarrollo de la hidráulica rural, la definición y la aplicación de una política y programas operativos de hidráulica agrícola (arts. 47 y 48). Dicha política y estos programas se basan en los principios de la GIRE y la rentabilidad socioeconómica de las inversiones hidroagrícolas. Sin embargo, por lo que se refiere a la protección de los ecosistemas, la LOASP es menos prolija que la LOA. El capítulo 8, consagrado a la silvicultura y a la ordenación forestal, remite a las disposiciones pertinentes del Código forestal relativas a la protección de las áreas forestales.

De todo lo que precede se desprende que existen muchas semejanzas entre la LOA de Malí y la LOASP del Senegal en materia de acceso a la tierra y a los recursos naturales, y que las diferencias de fondo tienen escasa relevancia en su mayoría. Las dos leyes hacen hincapié en el acceso equitativo a la tierra y a los recursos y anuncian la instauración de medidas específicas en favor de las mujeres y los jóvenes. Por lo que se refiere al agua y los recursos naturales, los dos textos tratan menos de las cuestiones de acceso que de las relativas a la protección y la ordenación sostenible de estos recursos.

2.4. IMPLICACIONES PRÁCTICAS

Las implicaciones de las disposiciones de la LOA y la LOASP pueden analizarse a un doble nivel, jurídico e institucional.

2.4.1. IMPLICACIONES JURÍDICAS

La LOA, al igual que la LOASP, es una ley marco aprobada en forma de ley ordinaria. Las normas dictadas no tienen pues el valor jurídico de las normas constitucionales ni de las leyes orgánicas, que tienen un rango superior al de las otras leyes. Por otra parte, al ser estas normas algunas veces muy generales, es conveniente preguntarse sobre su “justiciabilidad” y determinar en qué medida el derecho a la alimentación, en su vertiente de acceso a los recursos, puede ser objeto de un recurso judicial basado en ellas.

Si bien la LOASP y la LOA son leyes ordinarias, las normas que contienen tienen, sin embargo, un rango superior al de las otras leyes ordinarias existentes. Ello no se debe a que son leyes de orientación (podrán ser derogadas, completadas o enmendadas por otras leyes ordinarias), sino sobre todo a que, como tales, contienen disposiciones que derogan las que son contrarias a leyes anteriores, las cuales deberán armonizarse con las nuevas orientaciones que definen.

Así, el artículo 199 de la LOA destaca que las leyes por las que se regula el sector agrícola, en particular, la agricultura, el agua, la pesca, la ganadería, el medio ambiente, la silvicultura, la caza, la tenencia de la tierra rural, la protección social, la protección de los vegetales, la sanidad animal, las semillas y los suelos, se reexaminarán y, si es preciso, se enmendarán de conformidad con sus principios y orientaciones. Con arreglo a la fórmula consagrada, el párrafo 2 del artículo 200 de la LOA y el artículo 80 de la LOASP derogan todas las disposiciones legales previas contrarias a dichas leyes. Esta fórmula confiere pues a estas dos leyes una supremacía sobre todas las leyes anteriores.

Como ya se ha destacado, la LOA y la LOASP constituyen un auténtico programa de reforma agraria. La primera prevé la elaboración de una ley sobre la tenencia de tierras agrícolas destinada a garantizar una mayor protección de la tenencia de la tierra a los productores rurales; mientras la segunda contempla una revisión de las leyes nacionales sobre tenencia de la tierra.

En cuanto a la justiciabilidad de los derechos proclamados, conviene en primer lugar recordar que Golay (2002, pág. 6) define esta expresión como la “posibilidad de que una persona física o un grupo aleguen un derecho ante un órgano judicial o cuasi judicial que podrá determinar su contenido en un caso particular concreto y decidir las medidas que deban adoptarse para remediar su violación, si es que se ha producido tal violación.”

A nivel estrictamente jurídico, el concepto de órgano cuasi judicial plantea problemas de comprensión; pero la posición del autor se aclara leyendo una nota a pie de página, en la que, al hacer referencia a MK. Addo, explica que la justiciabilidad no tiene exactamente el mismo significado a nivel nacional e internacional, ya que a escala nacional es necesario que el órgano de control tenga carácter judicial, lo que no es el caso en el plano internacional.

El autor ilustra esta opinión con el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, que controla el respeto por los Estados de sus obligaciones previstas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y constituye un órgano cuasi judicial. Éste puede recibir denuncias de personas físicas, aplicar las disposiciones del Pacto a los casos concretos que se le presentan y formular una constatación, y no una decisión con fuerza de ley como el juez en el Derecho interno.

A nivel nacional, por lo que respecta a la justiciabilidad de un derecho, la jurisprudencia se refiere en primer lugar a la inscripción de este derecho en el ordenamiento jurídico del país en cuestión o a un convenio debidamente firmado y ratificado y cuyas disposiciones son preceptivas, a continuación a la competencia del tribunal ante el que se presenta la demanda para conocer de este derecho, y finalmente a la existencia de una violación clara de este derecho.

Dado que el derecho a la alimentación no figura expresamente en la Constitución maliense, sería difícil invocarlo para evitar la aprobación de normas contrarias al mismo.

Aunque así se hiciera, habida cuenta de que la Constitución maliense legitima solamente para interponer demandas ante el Tribunal Constitucional a una serie de instituciones (algunas instituciones constitucionales y una décima parte de los diputados de la Asamblea Nacional), los medios jurídicos a disposición de los ciudadanos para defender sus derechos constitucionales son relativamente limitados.

Una vez emitidas estas reservas, conviene señalar que algunos principios constitucionales que constituyen también elementos del derecho a la alimentación son también principios fundamentales del Derecho y pueden ser examinados por los distintos tribunales, en particular, los de carácter administrativo. Así sucede con el principio de igualdad jurídica y el de no discriminación, corolario del anterior. Un ciudadano que considere que este principio no ha sido respetado por el poder público en un acto relacionado con el derecho a la alimentación o cualquier otro ámbito, puede hacer anular el acto de que se trate por la jurisdicción administrativa.

Sin ocultar todo el interés teórico y práctico de la cuestión de la justiciabilidad del derecho a la alimentación, nos parece no obstante pertinente orientar el debate más bien hacia su oponibilidad, es decir, su “invocabilidad”. Un derecho es oponible cuando puede alegarse por una persona para suspender o anular la aplicación de una decisión contraria al mismo u obtener la aplicación de una decisión que lo reconozca. Esta invocación puede hacerse tanto ante los tribunales (justiciabilidad) como ante otros tipos de instancias, en particular, no judiciales (recursos de reposición, intervención política, mecanismos de presión, etc.). El concepto es, pues, más amplio que el de justiciabilidad. Desde este punto de vista, las disposiciones de la LOA son oponibles a cualquier acción que las pueda vulnerar.

En primer lugar, los distintos derechos que se formulan en la LOA son justiciables. Cada vez que el Gobierno o cualquier otra autoridad administrativa aprueben un acto reglamentario contrario a las disposiciones de la LOA, las organizaciones campesinas o toda persona interesada podrán requerir ante la jurisdicción administrativa la anulación de dicho acto (Tribunal supremo o tribunal administrativo, en función del tipo de acto). Así pues, una mujer o una asociación de promoción de los derechos de las mujeres podrán recurrir al tribunal administrativo para solicitar la anulación de un acto administrativo relativo a la distribución de parcelas que hayan sido objeto de ordenación por el Estado, si dicho acto no concede derechos específicos a las mujeres.

Además de interponer demandas ante los tribunales, las organizaciones campesinas podrán, en el marco de la elaboración de los documentos de política y la instauración de los órganos previstos, así como de la ejecución de las distintas acciones programadas, alegar provechosamente las disposiciones pertinentes de la LOA.

Los mecanismos del Espacio de Interpelación Democrática (EID)⁴⁴ pueden ser utilizados por los ciudadanos y las asociaciones para denunciar la ausencia de aprobación por el Gobierno de medidas en favor del derecho a la alimentación, en particular, en el marco de la aplicación de la LOA.

⁴⁴ El EID es una manifestación organizada cada 10 de diciembre. Ese día, los ciudadanos que consideran que sus derechos son conculcados por la Administración desafían al Gobierno ante un jurado de honor. Al final de las interpelaciones, el jurado de honor valora los avances realizados por el Gobierno en materia de respeto de los derechos humanos y formula recomendaciones.

Conviene no obstante precisar que, cuanto más claramente se define un derecho en la ley, más fácil es de enjuiciar e invocar. En virtud de esta consideración, algunas disposiciones de la LOA parecen más fáciles de alegar ante los tribunales o determinados órganos no judiciales que algunas disposiciones de la LOASP, que son más generales.

Cabe no obstante preguntarse si la referencia en las dos leyes a la soberanía alimentaria no puede constituir un elemento de justiciabilidad, en particular, en materia de acceso a los recursos. Este concepto, inspirado por Vía Campesina (ver Capítulo I), no está definido en la LOASP, mientras que sí lo está en la LOA. Esta prevé, en caso de necesidad, medidas de protección del mercado nacional y solo hace referencia a los organismos subregionales en dos artículos (tercer párrafo del artículo 3 y artículo 111). En cuanto a la LOASP, prevé también en su artículo 36, que en caso de necesidad, el Estado pueda aprobar medidas de protección o conceder subvenciones para reducir o suprimir las distorsiones en los intercambios económicos exteriores, en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) y en la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), pero siempre y cuando se respeten los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. Siete de sus artículos afirman la conformidad de sus disposiciones a las convenciones internacionales y subregionales.

Este desfase entre las dos legislaciones se entiende teniendo en cuenta que las organizaciones campesinas malienses han hecho de la soberanía alimentaria y la promoción de la explotación familiar su caballo de batalla y han sabido extraer las lecciones de los dos años de aplicación de la LOASP. Refleja la reserva de dichas organizaciones con relación a las dinámicas de integración basadas solamente en las normas del mercado y su capacidad para haberla incluido en la ley⁴⁵. Los campesinos malienses podrán basarse en estas disposiciones para pedir al Gobierno que adopte medidas destinadas a proteger la agricultura maliense. Pero la respuesta a tal petición será más política que jurídica, dado que la Constitución maliense prevé que el país pueda renunciar a una parte o a la totalidad de su soberanía en pro de la realización de la unidad africana.

2.4.2. IMPLICACIONES A NIVEL INSTITUCIONAL

Ambas leyes tienen repercusiones importantes a nivel institucional. Instituyen una serie de estructuras destinadas a cambiar el paisaje institucional del sector del desarrollo rural y ponen en marcha amplias reformas legislativas y reglamentarias.

Así, para garantizar la aplicación y el seguimiento de sus disposiciones, la LOA y la LOASP establecen nuevas estructuras en casi todos los ámbitos: política, formación, crédito, equipamiento, acceso al mercado, etc. A la cabeza de estas estructuras e instancias figuran el Consejo Superior de Agricultura y el Consejo Superior de Orientación Agrosilvopastoril instituidos, respectivamente, por el capítulo 1 del título IV de la LOA y el artículo 75 de la LOASP. Ambos consejos se encargan del seguimiento de la aplicación de la ley y emiten dictámenes sobre las cuestiones de desarrollo agrosilvopastoril. En ambos casos, el Presidente de la República preside el Consejo y el Ministro de Agricultura se encarga

⁴⁵ En una ponencia presentada en un coloquio organizado por la Fundación Gabriel Péri, el Presidente del CNOP (Coulibaly, 2005) destaca los resultados moderados de la Política Agrícola de la UEMAO (PAU) debido al enfoque tecnócrata y muy liberal de los mandos de la UEMAO, muy alejado de la realidad campesina (comunicación personal).

de la Secretaría. Entre los componentes de ambos consejos figuran representantes de las organizaciones profesionales agrarias.

El Consejo Superior de Agricultura de Malí está dotado con un Comité Ejecutivo Nacional, dirigido por el Primer Ministro, y con Comités Ejecutivos Regionales. Si bien la LOASP crea también un Comité Regional de Orientación Agrosilvopastoril adjunto al Gobernador de región (artículo 76), no se hace mención de Comité Ejecutivo Nacional alguno. Por el contrario, ambas leyes instituyen un foro anual de debate: el Día del campesino para Malí, la Conferencia agrícola anual para el Senegal.

Las estructuras y foros establecidos por las dos leyes brindan una gran oportunidad a las organizaciones campesinas de influir en el proceso de definición y ejecución de las políticas de desarrollo rural (en este caso, las relativas al acceso a la tierra y a los recursos naturales). Sin embargo la eficacia de las medidas anunciadas dependerá de varios factores, entre otros la voluntad política de los gobernantes que deban llevar a buen puerto las reformas contempladas, la combatividad de las organizaciones campesinas y la existencia de medios financieros.

En presencia de intereses a menudo contradictorios, se requerirá efectivamente una gran voluntad política para emprender la gran labor legislativa e institucional cuya puerta ha abierto la aprobación de las dos leyes. A modo de ilustración, se ha determinado que la elaboración de los textos de aplicación de la LOA requiere: 35 documentos de política, 5 textos de ley, así como 60 decretos y otros textos, sin contar las actualizaciones de los textos reglamentarios preexistentes. La estimación del costo financiero total es de 1 500 millones de francos CFA para dos años.

En Malí, la aprobación de un cronograma estricto de elaboración de estos textos y la instauración de todas las instituciones por parte del Gobierno constituye una garantía para que el proceso se lleve a cabo exitosamente⁴⁶. Por el contrario en el Senegal, dos años después de la aprobación de la LOASP aún no se había elaborado ningún decreto de aplicación. En un memorando publicado en formato electrónico en agosto de 2006, el CNCR menciona la difícil situación de los agricultores y critica el retraso en su aplicación. En lugar de esta aplicación, el Gobierno aprobó un nuevo plan de desarrollo agrícola denominado “Plan Reva de regreso a la tierra”⁴⁷, cuyas disposiciones son consideradas como algo irrealizable por parte del CNCR.

2.5. CONCLUSIÓN

La LOA y la LOASP representan un gran progreso en la realización de las premisas necesarias para la seguridad alimentaria y el goce del derecho a la alimentación. Contemplan reformas necesarias para que el acceso al campo, a la tierra y a los recursos naturales sea equitativo, en particular por parte de los grupos débiles y marginados.

Más allá de este aspecto ciertamente importante pero insuficiente para iniciar un auténtico desarrollo rural, se prevén medidas relativas a los demás factores de producción (incluyendo equipos, acceso al crédito, formación, investigación agrícola) y a la comercialización de

⁴⁶ Los primeros decretos de aplicación se aprobaron algunos meses después de la aprobación de la ley.

⁴⁷ Por lo que se refiere al Plan Reva, véase: http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006_reva.pdf

los productos agrícolas. Estas medidas se refieren también a la elaboración de un régimen jurídico para las explotaciones agrarias, la prevención y reducción de los riesgos agrícolas, la seguridad social para los productores rurales, etc.

La referencia al derecho a la alimentación al interior de estas leyes no puede invocarse de la misma forma en la cual se haría dentro de una norma constitucional, pero varias de estas disposiciones pueden sin embargo imponer a los gobiernos la aprobación de medidas destinadas a favorecer la implementación de este derecho. Así pues, las disposiciones relativas a la equidad, a la discriminación positiva en favor de las mujeres y los jóvenes y varias otras pueden invocarse ante los tribunales en caso de incumplimiento. Las medidas administrativas que las contradigan pueden ser anuladas por parte de los tribunales competentes. No obstante, otro tipo de medidas no pueden ser aún enjuiciadas por parte de los Tribunales pues sucede que éstas tengan un carácter muy general o que no se encuentren aún reguladas al interno de ninguna ley.

A pesar de estos límites, la LOA y la LOASP constituyen un formidable instrumento en manos de los ciudadanos y las organizaciones campesinas para presionar e influir de forma positiva las decisiones tomadas por el Gobierno. Por un lado, a través de los marcos de concertación y las estructuras paritarias establecidos y, por otra parte, gracias a las instituciones consultivas como los son el Consejo Económico, Social y Cultural, y los espacios de interpelación democrática.

¡Quien no reclama o no alega sus derechos no tiene derechos! El aprovechamiento del potencial que representan la LOA y la LOASP con el fin de realizar el derecho a la alimentación para todos, en particular para los productores rurales, dependerá de la capacidad en cabeza de las organizaciones campesinas para seguir e imponer si es necesario, las reformas que sean contempladas. También dependerá de su capacidad de utilizar todos los medios legales que permitan una aplicación íntegra de las disposiciones aprobadas.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

3. El derecho a la alimentación y la seguridad de los derechos sobre los recursos de pastoreo en Tanzania

Ringo W. Tenga

En Tanzania, a las minorías indígenas se les niegan muchísimos derechos, ya que con carácter habitual se enajenan sus tierras y padecen discriminación, denegación de la justicia, violación de sus derechos culturales, falta de reconocimiento constitucional y jurídico, marginalización de los servicios sociales, así como la denegación del derecho al reconocimiento, la representación y la participación políticos, a la sanidad y a la atención médica, a la existencia, a la educación y a su propio desarrollo.
(LHRC, 2007:93)

3.1 INTRODUCCIÓN: LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y LAS TENDENCIAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los resultados de Tanzania en cuanto a la protección de sus minorías indígenas (los pastores y los cazadores recolectores) son desoladores, ya que no permiten albergar esperanza de desarrollo en el futuro. Cada vez existen más pruebas de que la orientación de la política estatal, desde la era colonial hasta el momento actual, ha consistido en diseñar alternativas de desarrollo determinadas por factores exteriores, sin someterlas a consulta, o haciéndolo en muy pequeña medida, con las comunidades pertinentes. Así, por un lado, el carácter de las políticas ha sido paternalista y, por el otro, tales políticas han estado muy insuficientes, ya que no toman en consideración la estructura de los sistemas tradicionales de los medios de vida en que se basa la supervivencia de las minorías indígenas (Mattee y Shem, 2006; Lane, 1996; Ndagala, 1998; Parkipuny, 1979; Kaare, 1988).

El “paradigma de la modernización” ha sustentado todas las iniciativas políticas, desde la política de las reservas de los maasai del Estado colonial hasta las iniciativas para el desarrollo de los pastizales del período posterior a la independencia, a partir de 1964, pasando por las iniciativas de reforma agraria de la era de la liberalización que comenzó con la política agraria de 1995 y la Ley de Tierras comunales de 1999, hasta la actualidad, con la propuesta de Ley de tierras de Pastoreo de 2007, embebida de la visión del pastoreo extensivo, consistente en gestionar la ganadería de manera comercial (Mattee y Shem, 2006). El marco legal que parece proporcionar una base para la protección de las minorías indígenas no cumple su mandato desde el punto de vista administrativo ni de los derechos (Peter, 2007).

Las minorías indígenas han luchado para hacer valer sus derechos de diversas maneras, tanto en la esfera nacional como en la internacional (Ole Nangoro, 1998). La cuestión central de la lucha ha sido la protección de su tierra, que representa el núcleo central de su identidad cultural y sus medios de vida (Tenga, 2006). En lo que respecta a las políticas, su exclusión ha sido clara durante años y los análisis políticos recientes muestran una inclusión poco decidida (Mattee y Shem, 2006). En cuanto a la reforma legislativa, se han logrado algunos avances en la reforma de los derechos sobre las tierras y de la Administración local que podrían otorgar a dichas comunidades una mayor capacidad organizativa y la posibilidad de proteger jurídicamente sus tierras (Alden Wily, 2003).

Aun así, si se examinan los casos relacionados con la protección de la tierra de que han conocido los tribunales, los logros han sido prácticamente nulos. Los tribunales han empleado todo tipo de justificaciones técnicas para evitar otorgar derechos legales a las minorías indígenas (Peter, 2006). La tipología de dichas “justificaciones técnicas” de los tribunales podría indicar que es necesario disponer de enfoques alternativos para la elaboración de una estrategia basada en los derechos a fin de reclamar los derechos legales ante los tribunales u otros órganos. Es obvio que la reivindicación de derechos colectivos no tiene cabida institucional en la jurisprudencia tanzana, ni desde el punto de vista procesal ni sustantivo. El procedimiento denominado “demanda representativa”, destinado a abarcar una amplia categoría de demandantes en una situación similar, ha perdido su relevancia por lo que respecta a las reclamaciones colectivas, ya que los tribunales han utilizado todo tipo de argucias para excluir a los demandantes que no se personaban en los tribunales⁴⁸. Por otra parte, el Derecho sustantivo, al centrarse en los derechos individuales más que en los colectivos, a menudo no ha permitido estimar las demandas relativas a la protección de los medios de vida, que implicarían la aplicación de derechos comunitarios que abarcan a grupos más amplios.

Debido a esta doble desventaja, los avances en las instituciones e instrumentos internacionales de los que forma parte Tanzania pueden constituir una alternativa para la protección de los derechos de las minorías indígenas, con las debidas cautelas no obstante (Kamanga, 2006). Este documento se centra en el derecho a la alimentación tal como se articula en los instrumentos internacionales, y en él se estudia en qué medida se podría emplear este derecho como instrumento para asegurar el acceso a los recursos por parte de las minorías indígenas.

Según un informe de 2007 de la FAO para el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, la cuestión de la seguridad del acceso a los recursos productivos para todos los individuos y demás grupos es crucial para la protección de los pueblos indígenas vulnerables (FAO, 2007). En el informe se manifiesta que “para combatir el hambre y la malnutrición es necesario hacer frente a la discriminación y marginación política o geográfica a que están expuestos numerosos grupos que viven en zonas relativamente remotas. Al respecto, la Directriz 8.1 [sobre el derecho a la alimentación] establece que: “*los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de ningún tipo*” y que ‘se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, los casos *Yoke Gwaku contra NAFCO* y *Lekengere Faru contra el Fiscal general del Estado*, en los que el Tribunal Supremo de Tanzania sólo se pronunció a favor de las personas presentes en el Tribunal, a pesar del carácter colectivo o representativo de los casos.

su relación con los recursos naturales⁷. En las Directrices se subrayan los conceptos de empoderamiento y participación como elementos fundamentales de un enfoque basado en los derechos, y se señala el fomento de la capacidad como una vía para fortalecerlos.” (FAO, 2007). Por lo tanto, existe una relación muy estrecha entre el problema del hambre y el de la discriminación en el caso de los pueblos indígenas. En el informe se reitera que los avances recientes en las cuestiones de los pueblos indígenas y el derecho a la alimentación apuntan a un enfoque común para estas dos áreas, y se exhorta a que se dedique mayor atención a estas cuestiones que cada vez son más importantes en el programa de los derechos humanos.

En virtud del Artículo 11 del PIDESC, Tanzania, en calidad de Estado parte, reconoce el derecho de sus ciudadanos a un nivel de vida adecuado y sostenible, lo que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados. En el mismo artículo se reconoce la obligación de actuar para garantizar “el derecho fundamental a no padecer hambre ni desnutrición” (Artículo 11 (2)). A fin de cumplir este deber, se pide a los Estados que adopten las políticas económicas, ambientales y sociales apropiadas a fin de realizar el contenido central del derecho a la alimentación, que abarca dos componentes esenciales: en primer lugar, la disponibilidad de alimentos de calidad y en cantidad suficientes y, en segundo lugar, la accesibilidad sostenible a los alimentos (Observación general 12). El concepto de accesibilidad a los alimentos se ha interpretado de una manera más detallada para que abarque el acceso en términos económicos y físicos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala: “*Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a sus tierras ancestrales puede verse amenazado*” (CDESC, 1999). La obligación internacional impone a Tanzania respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada a fin de asegurar y garantizar que su población disfrute del derecho a no padecer hambre (véase el Capítulo 1).

3.2. EL CASO DE LOS DERECHOS DE LOS PASTORES EN TANZANIA

En este apartado se perfilan los retos que afrontan los grupos de pastores tanzanos respecto del acceso a los recursos naturales, así como las estrategias que dichos grupos han utilizado en el pasado para asegurarse el acceso a los recursos.

Se estima que la población Maasai, cuyos medios de vida se basan en el pastoreo, cuenta con unos 350 000 individuos, concentrados en el noreste de Tanzania, aunque también estén presentes en la zona central y meridional del país. Los recursos naturales se explotan, principalmente, de manera colectiva (tierras de pastoreo, puntos de aguada y depósitos de sal). La trashumancia y el nomadismo —la movilidad del ganado y la rotación en el uso de las tierras de pastoreo— reducen al mínimo la sobreexplotación de la tierra y permiten la recuperación de la vegetación tras el pastoreo, con lo que se evita la destrucción de las tierras marginales.

El acceso de los Maasai a los recursos, no obstante, se ha visto erosionado por las enajenaciones de la tierra que se han producido desde el período colonial y que, con el tiempo, se han hecho extendido y ampliado (Shivji y Kapinga, 1998). Este fenómeno abarca la pérdida de tierras en favor de reservas de fauna y flora silvestres, plantaciones a gran escala, reubicación de agricultores y campesinos, centros urbanos y empresas conjuntas de individuos Maasai e “inversores” no pertenecientes a este pueblo (Benedict Ole Nangoro, 1998).

La pérdida de las tierras ha tenido como resultado la disminución crítica de la base de recursos, lo que representa una amenaza grave para los medios de vida basados en el pastoreo.

Tal situación ha llevado a la búsqueda de medios de vida alternativos diversos, entre los que se incluye la migración hacia nuevas zonas (Bee, Diyamett y Towo, 2002). La reubicación en otras zonas ha provocado conflictos por los recursos o su sobreexplotación, como ilustra, por ejemplo, el conflicto endémico entre los pastores Maasai y las comunidades agrícolas del distrito de Kilosa (Lukumbo, 1998).

La situación de los Barabaig, que viven en el distrito de Hanang, en el noreste de Tanzania, es tan difícil como la de los Maasai (véase Lane, 1996 y Tenga y Kakoti, 1993). Al enajenarse su tierra para usos agrícolas, comenzaron a desplazarse a principios de la década de 1980 y, actualmente, aún no se han tomado medidas correctivas. Tanto el grupo de los Maasai como de los Barabaig han intentado resistir a la pérdida de acceso a los recursos mediante la movilización política y las acciones legales. No obstante, tales estrategias han fracasado en general.

Según Peter (2007), los tribunales siempre han utilizado malabarismos técnicos para subestimar las violaciones de los derechos humanos en relación con las minorías indígenas:

Es interesante constatar que, en todos los casos que han sometido a los tribunales por los pueblos indígenas o en su nombre, los acontecimientos que dan lugar a las demandas vienen precedidos de un uso excesivo de agresiones, hostigamiento, brutalidad, tortura, trato cruel, inhumano y degradante, así como castigo por parte de instituciones estatales como la policía, los cuerpos de seguridad y la infame unidad de fuerza en el terreno. Dichos actos de los agentes estatales conllevan, normalmente, el desplazamiento, la pérdida de ganado y otros efectos personales, así como la ruptura y dispersión de las familias. No obstante, los tribunales eluden ingeniosamente estas violaciones de los derechos humanos y raramente las abordan, o ni siquiera las mencionan.

(Peter, 2007:36)

Esta actuación sorprendente y contradictoria por parte de los tribunales ha sido señalada, igualmente, por otros autores (por ejemplo, Lobulu, 1999). Los Barabaig no han logrado éxito en los tribunales (Mvungi, 2000). Tampoco los pastores maasai, ni siquiera en el caso de la reserva de caza de Mkomazi, en que el tribunal de apelación trató las cuestiones de forma anómala y, a veces, claramente errónea (Mchome, 2002; Juma, 2000). En el cuadro 3.1 se esbozan algunos de los casos más significativos relacionados con el acceso a los recursos sometidos (y perdidos) por parte de los pastores nómadas ante los tribunales.

De manera similar, las sucesivas reformas legales no han dado respuesta a las necesidades de los grupos de pastores. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo y Ordenación de Pastizales de 1964 (n.º 51 de 1964) fue fruto de un desconocimiento de los sistemas de pastoreo. En ella se disponía el establecimiento de asociaciones de pastoreo extensivo basadas en el modelo de gremios occidentales, pero desconocidas por los Maasai. No se consultó a los grupos de pastores durante la elaboración de la ley.

En la práctica, la ley fracasó rotundamente: solo se formaron dos asociaciones de pastoreo extensivo. De manera más general, las intervenciones legislativas han tratado de “modernizar” y sedentarizar a los pastores, preferentemente mediante la agricultura en lugar del pastoreo, ofreciendo pocas respuestas a las necesidades de los grupos de pastores.

CUADRO 3.1: Casos sobre derechos de las tierras de pastoreo – ejemplos en Tanzania

Referencia del caso	Comunidad	Objeto de la demanda	Fallo final del tribunal
Ayuntamiento de Mulbadaw y 67 otros contra NAFCO (HC -Arusha - CV# 10/1981 y CA - CVA # 3/1986).	Pastores barabaig del distrito de Hanang.	Tierras de pastoreo extensivo asignados a NAFCO, empresa paraestatal, como MULBADAW FARM (alrededor de 10 000 acres), financiado por el CIDA (Canadá).	Se desestimó la demanda de los pastores: (1) El Ayuntamiento no demostró la asignación legal de la tierra por parte de las autoridades que se ocupaban anteriormente de dicha materia. (2) ¿Los pastores barabaig no pudieron demostrar al Tribunal que eran ciudadanos tanzanos! (A pesar de ser público y notorio que no hay pastores barabaig en ninguna otra parte del mundo e, incluso, el Tribunal necesitó un traductor).
Yoke Gwaku y 5 otros contra Gawal Farms Ltd y NAFCO (HC – Arusha – CV#52/1988).	Pastores barabaig del distrito de Hanang.	Tierras de pastoreo extensivo asignadas a NAFCO, empresa paraestatal, como GAWAL FARM (alrededor de 10 000 acres), financiado por el CIDA (Canadá).	El Alto Tribunal concedió una victoria simbólica: (1) La expulsión de los pastores se consideró ilegal. (2) No obstante, el procedimiento representativo solo sirvió para las personas que comparecieron ante el Tribunal, no para las otras 780. (3) Se pagó una indemnización económica, pero no se devolvieron las tierras.
Ako Gembul y 100 otros contra Gidagamowd y Waret Farms Ltds y NAFCO (HC- Arusha – CV#12/1989).	Pastores barabaig del distrito de Hanang.	Tierras de pastoreo extensivo asignadas a NAFCO, empresa paraestatal, como WARET y GIDAGAMOWD FARMS (alrededor de 20 000 acres), financiado por el CIDA (Canadá).	El juez J. Nchalla del Alto Tribunal desestimó el caso: (1) Se reconoció la prioridad del Estado en la cuestión de la seguridad alimentaria y se estimó que la enajenación de la tierra de los barabaig había sido legal, ya que el interés nacional prevalece sobre todos los demás intereses. (2) Se estimó que la demanda no era conforme a derecho, ya que debería haberse consolidado con el caso <i>Yoke Gwaku</i> . Se consideró culpables a los litigantes, quizás de abuso procesal.
Lekengere Faru y Ors contra AG y Ors (HC- Moshi - CV#33/94 & CV#33/95 and CA – CVA # 53/1998).	Pastores masai residentes en la reserva de caza Mkomazi, al noreste de Tanzania.	Demanda contra la expulsión de tierras ancestrales situadas dentro de la reserva de caza.	El juez J. Munuo del Alto Tribunal dictaminó que las expulsiones eran ilegales y ordenó que se buscaran tierras alternativas y que se compensara a los demandantes. El juez CJ Nyalali del Tribunal de Apelación, en una sentencia escrita apresuradamente (1999), dictaminó que los masai no eran nativos de Mkomazi, sino inmigrantes recientes que se habían instalado allí con un permiso. Se ordenó que se indemnizara con una cuantía irrisoria únicamente a las personas que pudieron demostrar la expulsión y se ordenó que se les asignaran otras tierras. Esta última orden sigue sin ejecutarse actualmente.



CUADRO 3.1: Casos sobre derechos de las tierras de pastoreo – ejemplos en Tanzania - CONT.

Referencia del caso	Comunidad	Objeto de la demanda	Fallo final del tribunal
Ngotyaki, Oloruja y otros contra Republic , (HC – Arusha - Criminal Appeal # 8/1991).	Pastores masai del área de conservación de Ngorongoro.	Cinco pastores recurrieron la condena del Tribunal del distrito de Monduli por el supuesto incumplimiento de normas que no permiten cultivar en el área de conservación. Se condenó a nueve personas a penas de prisión y a 649 al pago de multas.	El Alto Tribunal revocó las condenas, ya que se basaban en (1) leyes derogadas y (2) el artículo 9A de la ordenanza, en virtud de la cual se condenó a los acusados, pero que no contemplaba medidas punitivas.

Ley de Tierras Rurales de 1999 fue de especial importancia para asegurar los derechos sobre los recursos de los pastores. En cierta medida, esta Ley supone un avance en la seguridad del acceso a los recursos naturales por parte de los grupos de pastores. Tal y como expresó Alden Wily (2003):

- i. *“Se podría establecer un derecho consuetudinario a efectos de pastoreo [Artículo 29 (2) (a) (iii)];*
- ii. *Se deben regular los mercados de tierras para garantizar que los pastores no estén en situación de desventaja [Artículo 3 (1) (L)];*
- iii. *La definición de la zona de las tierras comunales puede incluir las tierras de pastoreo y tierras que se utilicen para el tránsito del ganado [Artículo 7 (1)];*
- iv. *Cuando los habitantes sean pastores, el certificado de las tierras comunales no sólo determinará el área comunal, sino también las áreas usadas de forma consuetudinaria por dichas personas [Artículo 8 (8) (d)];*
- v. *La ley estipula que dos o más municipios puedan decidir compartir la gestión de un área en particular [Artículo 11]; ello puede ser útil para los pastores respecto de las zonas de pastoreo estacional compartidas;*
- vi. *Se prevé ampliamente la posibilidad de acotar tierras comunales y destinarlas exclusivamente a un uso comunal, lo que ayudará a proteger los pastizales contra la invasión de la agricultura [Artículo 12 (1)];*
- vii. *La definición de las tierras comunales debe abarcar todas las fincas existentes utilizadas como tierras comunales o públicas [Artículo 13 (7)];*
- viii. *Son los grupos de ciudadanos, y no los individuos o las familias, quienes pueden optar al otorgamiento de derechos consuetudinarios de ocupación [Artículo 18 (1)]; por lo tanto, es de utilidad para los clanes de pastores”*

(Alden Wily, 2003: 48-49).

Si bien estos aspectos representan un avance en comparación con la legislación anterior, los beneficios que puedan aportar dependerán de la aplicación específica de la Ley. Un examen más detallado muestra que los pastores siguen siendo vulnerables. La estructura de la Ley de Tierras Comunales permite que prevalezca la costumbre como derecho sustantivo para la regulación de la tenencia de la tierra. La principal implicación de dicha prevalencia es que los derechos y las prácticas consuetudinarias que existían antes de la promulgación de la Ley quedan protegidos. La cuestión es si los derechos sobre los recursos de pastoreo están suficientemente reconocidos en el derecho consuetudinario. En los contextos en que predominan los pastores, éste podría ser el caso; pero cuando los pastores no son mayoría, el derecho de estos sobre los recursos suele ser motivo de conflicto, y están supeditados de forma casi automática a la prelación de otros derechos (Sanna Ojalampi, 2006).

Además, existen tensiones entre la Ley de las Tierras Comunales de 1999 y la Ley de Tierras del mismo año, especialmente en lo que respecta a los pastos comunales. El término que se emplea es “tierra en general”, que abarca las tierras comunales infla desarrolladas o no utilizadas. No obstante, la Ley de Tierras Comunales define la “tierra en general” como tierra pública que no está “reservada” ni es “comunal”. Esta diferencia entre las dos leyes podría tener como resultado que las tierras de pastoreo (habitualmente detentadas de forma mancomunada) estén sujetas al control arbitrario de los funcionarios públicos, dependiendo de que se consideren como tierras “no utilizadas” o “no ocupadas” (Shivji, 1999).

A fin de materializar los beneficios potenciales de la Ley de Tierras Comunales, algunas comunidades han recurrido a asegurar sus derechos sobre los recursos mediante la aplicación de la ley con apoyo de las ONG. Un buen ejemplo de ello es el trabajo realizado por CORDS, una ONG que trabaja con las comunidades de pastores en el norte de Tanzania. CORDS ha prestado ayuda a 72 poblaciones de pastores del distrito de Monduli para que éstas consiguieran certificados de tierra comunal. Se espera que esta acción evite la invasión de las tierras de pastoreo. Se están llevando a cabo proyectos similares en los distritos de Ngorongoro, Kiteto y Simanjiro. Otras ONG realizan actualmente tareas similares: por ejemplo, la ONG *FarmAfrica* en los distritos de Hanang y Mbulu; AWF en el distrito de Simanjiro; y *Ujamaa Community Resources Trust* en los distritos de Monduli, Hanang y Ngorongoro.

3.3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA ASEGURAR EL ACCESO A LOS RECURSOS

En el apartado anterior se han perfilado los retos a los que hacen frente los grupos de pastores en Tanzania respecto del acceso a los recursos, así como los obstáculos existentes en el marco legal nacional. En este apartado se examina la medida en que los argumentos y las acciones basadas en el derecho a la alimentación pueden ayudar a los grupos de pastores tanzanos a asegurar su acceso a los recursos naturales.

Si bien las leyes nacionales tanzanas, en particular la Constitución, exigen que el Estado respete, proteja y haga efectivo los derechos humanos, el derecho a la alimentación, concretamente, sigue sin estar articulado en la Constitución. Aun así, se puede considerar que está implícito en el artículo 14 de la Constitución, en el que se garantiza el derecho a la vida; en el artículo 24, sobre el derecho al trabajo; en el artículo 23, sobre el derecho a una remuneración justa; y en el artículo 24, sobre el derecho a la propiedad privada. El derecho a la alimentación también está estrechamente vinculado con otros derechos, como el derecho a la salud y a la vivienda y otros derechos civiles y políticos.

En un informe reciente de NorAgric se revisó la operatividad del derecho a la alimentación en Tanzania (Haug y Rauan, 2001). En dicho informe se analizaba, de forma general, la capacidad del país para aplicar el derecho a la alimentación en el plazo fijado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el informe se constató que la capacidad de Tanzania para este fin era cuestionable. Tanzania es uno de los países pobres más endeudados, por lo que es incapaz de alcanzar los puntos internacionales de referencia en todo lo que respecta a los resultados económicos, según los cuales ocupaba el puesto 53 entre los 90 países más pobres del mundo, con unos ingresos per cápita de 174 dólares anuales. La situación no ha mejorado. Según la evaluación estadística sobre aspectos socioeconómicos más reciente de la FAO, en la que se analizan los avances hacia los objetivos de la reducción del hambre de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), la perspectiva que se desprende de las estadísticas sigue siendo poco alentadora (véase el **Cuadro 3.2**).

CUADRO 3.2 - Datos estadísticos seleccionados			
	1990-1992	1995-1997	2002-2004
Población (millones)	27.0	32.07	37.0
Suministro de alimentos (Kcal/persona/día)	2050	1880	1960
Número de personas subnutridas (millones)	9.9	15.7	16.4
Porcentaje de personas desnutridas			
The United Republic of Tanzania	37	50	44
East Africa	45	46	40
Sub-Saharan Africa	35	36	33

Fuente: FAO – Servicio de Análisis y estadísticas socioeconómicas – Actualizado el 3/9/2006

Si bien la FAO señala que el suministro de alimentos ha mejorado durante los últimos años, tal mejora no ha bastado para responder a la reducción crítica que había tenido lugar anteriormente. La incidencia de la subnutrición en Tanzania es superior a la de la media del África oriental o del África subsahariana, de acuerdo con los datos de la FAO (FAO Análisis de estadísticas socioeconómicas, septiembre de 2006).

En un estudio realizado recientemente por el PMA en zonas en las que no se practica el pastoreo se concluyó que el país es muy vulnerable y frágil ante las crisis naturales como las sequías. En el estudio se indica que: *“la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias tienen una gran incidencia en Tanzania. El 15% de los hogares padecen inseguridad alimentaria y el 15% son muy vulnerables”* (Mc Kinney, 2006). En el estudio también se constata que la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias están presentes en todo el país, aunque varían según las regiones. El estudio es significativo en el sentido de que, a pesar de que los medios de vida basados en el pastoreo no eran el objeto del estudio, cabría aventurar la conclusión de que los pastores tampoco saldrían bien parados, ya que la incidencia de la sequía les afectaría, sobre todo, a ellos.

En este contexto, ¿se pueden emplear los argumentos y las acciones basados en el derecho a la alimentación para asegurar el acceso a los recursos por parte de los grupos de pastores? En el Capítulo 1 se han perfilado algunas de las formas en que conceptualmente ello sería posible, por ejemplo mediante la determinación de las circunstancias en las que la privación arbitraria del acceso a los recursos podría constituir una violación del derecho a la alimentación. Evaluar en qué medida este planteamiento se podría aplicar de manera útil al contexto específico de Tanzania resulta, sin embargo, difícil.

En primer lugar, no conozco ningún caso en el que se hayan utilizado de forma clara los argumentos y acciones basados en el derecho a la alimentación para garantizar el acceso a los recursos en Tanzania. Por ejemplo, todavía no se han alegado argumentos basados en el derecho a la alimentación ante los tribunales para casos relacionados con los derechos sobre los recursos naturales. En este contexto, las respuestas a dicha cuestión solo tienen carácter provisional.

No obstante, se pueden sacar algunas conclusiones del caso *Ako Gembul y otros contra NAFCO*. El caso estaba motivado por la pérdida de acceso a los recursos de los pastores Barabaig debida a la asignación de 20 000 acres de tierra para el cultivo de trigo por parte de la empresa paraestatal NAFCO. Los Barabaig impugnaron la asignación de las tierras alegando que las tierras enajenadas eran tierras ancestrales de los pastores Barabaig, y que los derechos consuetudinarios tienen reconocimiento jurídico en virtud de la Ley de Tierras tanzana. Por lo tanto, se arguyó que el Estado no podía enajenar las tierras sin el debido proceso, que implicaba la aplicación de las disposiciones de la Ley de adquisición de tierras, que obliga a realizar una consulta y a justificar tal adquisición sobre la base del interés público.

El Tribunal Supremo desestimó la causa y argumentó que la expropiación de los derechos de los pastores era conforme a derecho, ya que el proyecto propuesto tenía por objetivo mejorar la seguridad alimentaria en el ámbito nacional y era, por ende, de interés público. En otras palabras, los argumentos relativos a la seguridad alimentaria se utilizaron para justificar la expropiación de las tierras de pastoreo, en cumplimiento del requisito del interés público contemplado en las políticas tanzanas. Lo anterior deja entender que, paradójicamente, los argumentos basados en la seguridad alimentaria se pueden utilizar no sólo para asegurar los derechos a los recursos de pastoreo, sino también para socavarlos.

Sin embargo, incluso cuando la seguridad alimentaria se considera un interés público para justificar la pérdida de acceso a los recursos para algunas personas, los argumentos basados en el derecho a la alimentación pueden permitir a quienes salen perdiendo obtener medios justos de compensar su pérdida y seguir disfrutando del acceso a los alimentos. Por ejemplo, en el caso *Mkomazi*, si bien los pastores Maasai habían perdido sus tierras pues estas habían sido destinadas a la creación de una reserva de caza (que ahora se está transformando en un parque nacional), el tribunal ordenó que se procuraran otras tierras para los demandantes. Hasta hoy, las autoridades no han sido capaces de conseguir dichas tierras, aunque esa es otra cuestión. Cabe concluir, no obstante, que la orden judicial sobre las tierras alternativas estaba motivada principalmente por la necesidad de un medio de vida, que se podría perseguir asimismo mediante argumentos mejor articulados basados en los derechos que promuevan la defensa de los medios de vida sobre la base del derecho a la alimentación.

Los resultados de los casos relacionados con el acceso a los recursos de pastoreo de que han conocido los tribunales en Tanzania también obligan a ser cautos. Dado que, en el pasado, los tribunales han hecho todo lo posible para desestimar tales casos, es poco probable que éstos estén preparados para emplear argumentos innovadores basados en el derecho a la alimentación a fin de garantizar los derechos de los pastores. Una cuestión clave es, por lo tanto, en qué medida se podrá disponer de mecanismos de solución internacionales.

Tanzania es signatario de muchos tratados sobre derechos humanos, aunque, en algunos casos muy relevantes, no ha firmado los protocolos que asegurarían la justiciabilidad de dichos derechos en los foros internacionales (LHRC, 2007; Kamanga, 2006). La excepción principal la constituye la ratificación de un instrumento en materia de derechos humanos relacionado con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: Tanzania ha ratificado el Protocolo de 1988 para la creación de una Corte africana de derechos humanos y de los pueblos. El Protocolo permite a la Corte examinar los conflictos que se producen en relación con la interpretación y la aplicación de la Carta Africana. Como se ha expuesto en el Capítulo 1, en el caso *SERAD contra Nigeria*, la Comisión Africana ha interpretado que la Carta Africana reconoce implícitamente el derecho a la alimentación. Por lo tanto, existe una oportunidad de avanzar con la cuestión en los órganos encargados de los derechos humanos en África.

Asimismo, en calidad de miembro de las Naciones Unidas y signatario de varios tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, Tanzania tiene la obligación de presentar informes en los que debe demostrar sus avances en la realización del derecho a la alimentación de los grupos de población vulnerables.

3.4 CONCLUSIÓN

En general, los argumentos y acciones en materia de derecho a la alimentación tienen el potencial de apoyar los esfuerzos encaminados a asegurar los derechos sobre los recursos de pastoreo. Los casos contenciosos que ya han sido dirimidos en los tribunales de Tanzania en el pasado apuntan a que el reconocimiento del derecho a la alimentación podría verse limitado por estos mismos mecanismos judiciales que ofrece hasta el momento la legislación nacional. No obstante, el reconocimiento implícito del derecho a la alimentación en la Carta Africana abre la posibilidad de recurrir a la Comisión Africana y la Corte Africana de Derechos Humanos una vez se hayan agotado los recursos a nivel nacional.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Conclusión

Lorenzo Cotula

En este estudio se ha examinado en qué medida los argumentos y mecanismos basados en los derechos humanos pueden ayudar a mejorar el acceso a los recursos naturales por parte de los grupos que se encuentran en una situación de desventaja. El estudio se ha centrado en las consecuencias que tiene el derecho a una alimentación adecuada en el acceso a los recursos, teniendo en cuenta tanto su dimensión conceptual (en el Capítulo 1) como dos estudios de casos: Malí (Capítulo 2) y Tanzania (Capítulo 3). Aunque la relación conceptual entre el derecho a la alimentación y el acceso a los recursos es de importancia mundial, el estudio se ha centrado en el África subsahariana.

En general, los resultados del estudio apuntan a que el concepto del derecho a la alimentación conlleva consecuencias importantes para las políticas, leyes y programas en materia de acceso a los recursos. El derecho a la alimentación se realiza cuando las personas y grupos tienen acceso a alimentos adecuados (esto es, suficientes, inocuos y nutritivos). Dicho acceso depende del uso de diversas combinaciones de bienes de subsistencia, como el capital humano, el social, el físico, el natural y el financiero. El acceso a los recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques es, por lo tanto, un elemento clave de las estrategias relativas a los medios de vida “capital natural”, junto con otros elementos, como el acceso al empleo o al crédito “capital financiero”.

La realización progresiva del derecho a la alimentación exige apoyar las estrategias (relativas a los medios de vida) que tengan como base una debida combinación de los bienes de subsistencia que les permitan a las personas y demás grupos acceder a una alimentación adecuada. El derecho a la alimentación no implica el “derecho a la tierra” de manera automática ya que el acceso de todas las personas a los alimentos se puede lograr por otros medios, como el empleo formal o las actividades comerciales no agrícolas.

Sin embargo, en los contextos en los que una gran parte de la población depende del acceso a los recursos, es probable que la mejora del acceso a los recursos naturales centre las estrategias dirigidas a realizar el derecho a la alimentación. Este es el caso en muchas partes del África rural en donde el acceso a los recursos constituye la principal fuente de disponibilidad de alimentos y de accesibilidad a los mismos y en donde las oportunidades de subsistir con medios de vida no agrícolas son limitadas teniendo en cuenta que los mercados no permiten garantizar el acceso a los alimentos.

Otros derechos humanos, como el derecho a la propiedad, a la vivienda, a un recurso legal y a la participación pública, refuerzan las consecuencias que tiene el derecho a la alimentación sobre

el acceso a los recursos. Pueden existir compromisos entre los diferentes derechos humanos al igual que entre las personas que detentan dichos derechos. Dado que el derecho a la propiedad protege los derechos sobre los recursos en contra de las injerencias estatales o por parte de terceros, éste resulta relevante para los usuarios de recursos que ya disfrutaban de algún tipo de derecho sobre los recursos (no para quienes carecen de tierra), y que pueden hacer valer dicho derecho para limitar las reformas de redistribución de tierras (si bien es cierto que la realización del derecho a la alimentación constituye en sí misma un “interés público” que justifica la expropiación). Por otro lado, los argumentos acerca del acceso a los recursos que se basan en el derecho a la alimentación son de aplicación tanto para los titulares de los derechos sobre los recursos (lo que obliga a los Estados a mejorar la seguridad de dichos derechos) como para aquellos cuyas demandas de recursos no están respaldadas por la ley (lo que proporciona una base para programas destinadas a incrementar el acceso a la tierra de quienes carecen de ella, incluso mediante la redistribución). También pueden producirse situaciones de compromiso respecto de la realización del derecho a la alimentación de poblaciones diferentes por ejemplo cuando se solapan las peticiones que ponen en oposición a pueblos indígenas y agricultores asentados quienes, a su vez, también pueden ser pobres y marginados.

Por lo tanto, en virtud del Derecho internacional, el derecho a la alimentación y otros derechos humanos relacionados tienen consecuencias importantes en el acceso a los recursos naturales, aunque estas implicaciones no proporcionan un esquema específico para la elaboración de las políticas y programas de acceso a los recursos. Más bien se requieren varias alternativas políticas para poder cumplir algunos principios básicos. Por ejemplo, los Estados no pueden privar arbitrariamente a las personas ni a los grupos de su acceso actual a los recursos, deben proteger dicho acceso a los recursos en contra de las injerencias de terceros y deben adoptar las medidas que sean necesarias para mejorar dicho acceso, especialmente cuando en caso de no hacerlo se pusiera en peligro el acceso a los alimentos por parte de los grupos más vulnerables. Adicionalmente, los Estados no pueden cometer discriminaciones en esta materia en la cual se incluyen los programas de reforma agraria. Se debe a su vez tomar en consideración la opinión de los grupos que acceden a los recursos locales al momento de adoptar decisiones que afecten su acceso a los recursos naturales. No obstante, los Estados siguen teniendo un amplio margen de discreción para la elaboración y aplicación de las políticas de acceso a los recursos adaptadas a las circunstancias locales.

Esta “transparencia” del enfoque del derecho a la alimentación respecto del acceso a los recursos podría interpretarse como una debilidad en el sentido en que, aparte del cumplimiento con los principios básicos antes mencionados, para los individuos y grupos sería difícil basarse en el derecho a la alimentación a fin de respaldar las demandas de políticas específicas de acceso a los recursos. La comparación de la LOA de Malí, en la que se reconoce explícitamente el derecho a la alimentación (y el concepto de soberanía alimentaria) con la ley senegalesa análoga, en la que no se reconoce este derecho (véase el Capítulo 2), muestra que, aparte de las diferencias entre los principios primordiales y algunos matices en el énfasis que se le da, muchas de las intervenciones políticas a nivel práctico previstas para aplicar las dos leyes son similares, si bien la LOASP de Senegal hace más énfasis que la LOA de Malí en cuanto se refiere a los acuerdos comerciales internacionales y en cuanto a la inversión privada.

Por otro lado, la “transparencia” de las consecuencias del derecho a la alimentación en el acceso a los recursos también puede ser vista como una fortaleza. Si las consecuencias en el acceso a los recursos son demasiado específicas, el resultado sería la imposición de un enfoque idealista, aunque vertical y válido para todos, en contextos locales muy diferentes,

lo que no permitiría abordar adecuadamente los problemas específicos de las poblaciones locales, los cuales son distintos según sus contextos. Las experiencias anteriores muestran que los enfoques de este tipo suelen fracasar. No obstante, los argumentos basados en los derechos humanos definen principios clave que proporcionan un marco para sustentar procesos diversos y específicos para cada contexto, dirigidos a mejorar el acceso a los recursos y a los alimentos. Por dicho apoyo se entiende, por ejemplo, la facilitación de recursos legales contra acciones que le sean contrarias o también proporcionar “municiones” que sustenten las peticiones sobre el acceso a los recursos en el marco de negociaciones sobre la formulación o la aplicación de políticas que le sean directamente relacionadas.

El acceso a los recursos legales puede abrir nuevas oportunidades para la protección y mejora del acceso a los recursos, si bien su eficacia podría verse afectada por factores jurídicos y de otro tipo. En el ámbito internacional, el seguimiento y la aplicación de los derechos humanos en el marco del sistema de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han resultado insuficientes aún si la reciente creación de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos permite entrever mejoras. En el ámbito nacional, el seguimiento y la aplicación varían de forma importante según los distintos países aunque, muy a menudo, se experimentan problemas ligados a la falta de independencia y a una eficacia muy limitada por parte de los tribunales e instituciones de derechos humanos (como bien ilustra la experiencia con los procesos ante los tribunales sobre el acceso a los recursos de pastoreo en Tanzania).

No obstante, algunos de los casos nacionales e internacionales que se mencionan en este estudio revelan que, cuando existen las condiciones apropiadas, el recurso a la justicia, utilizando argumentos basados en los derechos humanos, puede ayudar a los grupos más pobres y vulnerables a mejorar su acceso a los recursos naturales. Tanto la determinación de las condiciones en las cuales este acceso se hace posible (por ejemplo, la función de apoyo de las organizaciones de servicios jurídicos a las personas y grupos que emplean los recursos locales en los procesos judiciales) como las tareas de extensión de dichas condiciones constituyen dos retos futuros.

No obstante, el apoyo que pueden proporcionar los argumentos basados en el derecho a la alimentación a los grupos más pobres y vulnerables en sus esfuerzos por mejorar el acceso a los recursos no se limita a los recursos legales. La negociación al amparo de la Ley, ya sea en el contexto de la formulación de las políticas, de la elaboración de las leyes o de la acción del Gobierno, puede propiciar también un mejor acceso a los recursos. Cuando el derecho a la alimentación está afianzado en la Constitución, ni la legislación ni el Gobierno pueden invalidarlo. La consolidación de los derechos humanos en el marco legal nacional y, la posibilidad de impugnar la legislación y los actos del Gobierno que sean adversos, también pueden reforzar el poder de negociación de las personas y grupos que emplean los recursos locales en sus negociaciones cotidianas con otros grupos sociales para así, quizá influir en el resultado de las mismas. El grado en que esto se produce varía sustancialmente según el caso, en función de diversos factores extrajurídicos, como por ejemplo, el grado de importancia que las personas que toman las decisiones otorgan a cumplir (o al menos aparentar que cumplen) los tratados internacionales, la constitución y la legislación nacionales.

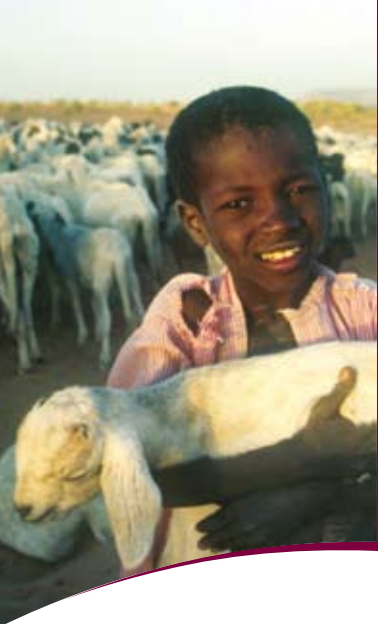
Aparte de la cuestión de la “justiciabilidad”, que ha sido durante mucho tiempo el tema central de los debates acerca de la realización del derecho a la alimentación, la noción más amplia de “invocabilidad” que propone Moussa Djiré en su estudio del caso de Malí (véase

el Capítulo 2) representa un concepto útil. La “invocabilidad” hace referencia a la capacidad de invocar el derecho a la alimentación, o basarse en él, ya sea en contextos judiciales o en negociaciones políticas a fin de perseguir intereses específicos tales como los relativos al acceso a los recursos naturales por parte de las personas pobres que viven en el medio rural.

En este nivel menos jurídico, los argumentos basados en el derecho a la alimentación se podrían conjugar con otros argumentos no jurídicos que también apoyen las acciones destinadas a mejorar el acceso a los recursos. El concepto de soberanía alimentaria, que se ha examinado sucintamente en este estudio, es en sí mismo un argumento. En el presente contexto de desarrollo del Derecho internacional, la soberanía alimentaria es un concepto más político que jurídico. Su integración en la legislación nacional, especialmente en Malí (véase el Capítulo 2), tiene consecuencias en los sistemas jurídicos nacionales correspondientes, aunque no modifica la situación en sí. Aun así, la cuestión de la soberanía alimentaria tiene implicaciones importantes para las políticas, leyes y programas de acceso a los recursos, ya que promueve un conjunto de modelos de desarrollo agrícola centrados en la producción local y en la agricultura a pequeña escala. Como tal, es un concepto que se puede emplear conjuntamente con los argumentos basados en el derecho a la alimentación para fomentar las intervenciones de índole política que promuevan el acceso a los recursos naturales por parte de los grupos más vulnerables. La experiencia de la LOA de Malí ilustra cómo se pueden crear sinergias entre el enfoque del derecho a la alimentación y el de la soberanía alimentaria.

Por último, para lograr que el enfoque basado en el derecho a la alimentación se pueda aplicar a la cuestión del acceso a los recursos, se deberán abordar los principales retos en relación con el rol del Estado. En la doctrina acerca de los derechos humanos, el Estado tiene una función central en los procesos de emancipación. Es el principal “titular de la obligación” de adoptar medidas para “respetarlo”, “protegerlo” y “hacerlo efectivo”. Los derechos humanos se establecen para limitar la acción del Estado (especialmente, mediante el “respeto”), pero también exigen que el Estado actúe como su regulador y garante (principalmente, mediante la obligación de proteger y “hacer efectivo”). Esta visión del Estado contrasta con la de la “economía política” del Estado en África y otras partes del mundo, con arreglo a la cual la acción de los actores y organismos del Estado viene determinada por las estrategias de acumulación y búsqueda de lucro, por los prejuicios internos contra ciertas formas de empleo de los recursos (por ejemplo, la actitud hacia el pastoreo en muchos países africanos entre los cuales se incluye Tanzania) y por otros factores que no respetan plenamente los derechos humanos.

A causa de estos retos, el reconocimiento formal del derecho a la alimentación (por ejemplo, su integración en la legislación nacional, como en la LOA de Malí) sólo puede ser el principio y no el final del proceso de emancipación. Llevar a la práctica ese reconocimiento formal es lo que puede influir en mejorar el acceso a los recursos por parte de los pueblos. Tales procesos no pueden depender únicamente de la acción del Estado. En última instancia, los argumentos basados en los derechos humanos para lograr el acceso a los recursos sólo podrán ser provechosos cuando las personas que emplean dichos recursos naturales sean capaces de hacer suyos tales argumentos y los hagan valer. Además de la reforma legal, será necesaria una inversión continua destinada a reforzar la capacidad en el plano jurídico local, por ejemplo mediante formación básica en materia jurídica, la concientización jurídica por medio de radios locales y la prestación de servicios de asesoría, asistencia y representación legal que sean realmente accesibles. En muchas partes del mundo, las organizaciones de servicios jurídicos han desarrollado maneras innovadoras de proporcionar este tipo de apoyo. Basarse en estos esfuerzos y contribuir a ellos es vital para realizar el derecho a la alimentación.



El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL ACCESO A LOS RECURSOS – ENLACES CONCEPTUALES
2. LA LEY DE ORIENTACIÓN AGRÍCOLA (LOA) DE MALÍ: UN GRAN POTENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MEDIANTE EL ACCESO EQUITATIVO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES
3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS DE PASTOREO EN TANZANÍA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Referencias

BIBLIOGRAFÍA

- **Alden Wily, L.**, 2003. *Community-Based Land Tenure Management: Questions and Answers about Tanzania's new Village Land Act, 1999*, Londres, IIED, Issue Paper No. 120.
- **Berthelot, J.**, 2005. "Fin de cycle pour l'Organisation mondiale du commerce", *Le Monde Diplomatique*. Diciembre de 2005.
- **Birnie, P.W., y Boyle, A.E.**, 2002. *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press.
- **Carney, D.**, 2002. *Sustainable Livelihoods Approaches: Progress and Possibilities for Change*, Department for International Development, borrador.
- **CESCR**. 1999. *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, Observación general 12 E/C.12/1999.5.5 Mayo de 1999. Ginebra, ONU.
- **Chambers, R., y Conway, G.**, 1992. *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, IDS Discussion Paper 296, Brighton, IDS.
- **CNCR**, 2006. *Mémoire sur la situation difficile des ruraux sénégalais*. Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, documento html, disponible en: http://www.cncr.org/IMG/doc/Memorandum_juillet_06_3_.doc
- **Cotula, L.** (ed), 2006. *Land and Water Rights in the Sahel - Tenure Challenges of Improving Access to Water for Agriculture*, Londres, IIED, Issue Paper 139.
- **Cotula, L.** (ed), 2007. *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*, Londres, IIED.
- **Cotula, L.**, 2007. *Legal empowerment for local resource control: Securing local resource rights within foreign investment projects in Africa*, Londres, IIED.
- **Cotula, L., y Vidar, M.**, 2003. *The Right to Adequate Food in Emergencies*, Roma, FAO, Estudio legislativo No. 77.
- **Cotula, L., Toulmin C., y Quan, J.**, 2006. *Better Land Access for the Rural Poor - Lessons from Experience and Challenges Ahead*, Londres, IIED.
- **DCG**. 2006. The UNCCD and food security for pastoralists within a human rights context. DCG Fact Sheet No. 1. Drylands Coordination Group.

- **Deininger, K.**, 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington DC, Banco Mundial.
- **Djiré, M.**, 2006a. Improving tenure security for the rural poor- Mali – country case study, LEP Working paper 4, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Support to the Legal Empowerment of the Poor (LEP).
- **Djiré, M.**, 2006b. Les ventes de terres et l'appropriation foncière au Mali: les pratiques foncières entre la tradition, le marché et les procédures légales in FAO, Réformes agraires 2006/02.
- **Djiré M.**, 2007. *Land registration in Mali - No land ownership for farmers?* IIIED, Londres, Issue Paper 144.
- **Drèze, J. and Sen, A.**, 19 89, *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press.
- **FAO.** 2006a. “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”.
- **FAO.** 2006b. “A Primer to the Right to Adequate Food”, Curso de aprendizaje electrónico a distancia sobre el derecho a la alimentación, disponible en CD y en el sitio Web de la FAO sobre el derecho a la alimentación: http://www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm
- **FAO.** 2006c. United Republic of Tanzania. Monitoring progress towards hunger reduction goals of the World Food Summit (WFS) and the Millennium Declaration (MD). Last update 03/09/2006. Disponible en: www.fao.org
- **FAO,** 2007. Informe de la Sexta reunión del Foro permanente para las cuestiones Indígenas, Aplicación de recomendaciones sobre los seis ámbitos del mandato del Foro y sobre los objetivos de desarrollo del Milenio.
- **FIAN,** 2007. *How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food - A Manual for Social Movements, Community-Based Organisations and Non-Governmental Organisations.* Heidelberg.
- **Golay, C.**, 2002. *Vers la justicabilité du droit à l'alimentation*, Ginebra, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales.
- **Graefen, C. and Kirk, M.**, 2005. Access to land: A human right?.12(1) *Agriculture and rural development*, 17-19.
- **Haug, R., and Rauan, E.C.H.**, 2001. Operationalising the Right to Food in Africa, NorAgric Report No. 2B, Oslo, Agricultural University of Norway.
- **Hodgson, S.**, 2004. *Land and Water – The Rights Interface*, Roma, FAO, Estudio legislativo.
- **Juma, I.H.**, 2000. Extinction of Customary Land Rights in the Wildlife Conservation Areas of Tanzania: The Case of Mkomazi Game Reserve, Africa: *Zeitschrift der Gesellschaft fur afrikanisches Recht* 2.
- **Kaare, B.**, 1988. The Hadzabe and the Tanzanian State: Problems of Transformation in a Hunting- Gathering Community, Fifth International Conference on Hunting and Gathering Societies, Darwin.

- **Kamanga, K.**, 2006. International Human Rights Law as Reflected in Tanzania's treaty and court practice, en: Binchy, W. & Finnegan, C., *Human rights, constitutionalism and the judiciary: Tanzanian and Irish perspectives*, Dublín, Clarus Press. 50 at pp. 67-68
- **Kennedy, D.**, 2002. The International Human Rights Movement: Part of the Problem?, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, pp 101-125.
- **Lane, C.**, 1996. *Pastures Lost: Barabaig Economy, Resource Tenure and the Alienation of Their Land in Tanzania*, Nairobi: Initiative Publishers.
- **Leader, S.**, 2006. "Human Rights, Risks, and New Strategies for Global Investment", *9(3) Journal of International Economic Law*, 657-705.
- **LHRC**, 2007. Tanzania Human Rights Report, 2006 - with Zanzibar Chapter, Dar Es Salaam, Legal and Human Rights Centre.
- **Lindsay, J.**, 2004. *Legal frameworks and access to common pool resources*, Roma, FAO, Estudio jurídico en línea No. 39. (disponible en: www.fao.org)
- **Lobulu B.**, 1999, Dispossession and Land Tenure in Tanzania: What Hope from the Courts, *22:4 Cultural Survival Quarterly* 64-67.
- **Mattee, A.Z., Shem, M.N.**, 2006. *Ambivalence and Contradiction - A review of the Policy environment in Tanzania in relation to Pastoralism*, Londres, IIED.
- **Mchome, S.E.**, 2002. *Evictions and the Rights of People in Conservation Areas in Tanzania*, Dar Es Salaam University Press, Dar Es Salaam.
- **McKinney, P.**, 2006. Tanzania: Food Security And Vulnerability Analysis [CFSVA]. Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC) Project, Roma, PMA. <http://vam.wfp.org>
- **Mitlin, D., and Patel, S.**, 2005, Re-interpreting the rights-based approach – A grassroots perspective on rights and development. Global Poverty Research Group (disponible en: www.gprg.org)
- **Monsalve Suárez, S.**, 2006. *Access to Land and productive resources*, FIAN International.
- **Moser, C. and Norton, A.**, 2001. To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights And Sustainable Development, Concept Paper prepared for the Workshop on Human Rights, Assets and Livelihood Security, and Sustainable Development, 19-20 June 2001, Londres, Reino Unido.
- **Mvungi, S.E.A.**, 2000. Legal Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Tanzania. *20/27. Eastern Africa Law Review* 20-27.
- **Narula, S.**, 2006. The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, pp 691-796.
- **Ndagala, D.**, 1998. The Need to Protect Traditional Livelihoods: The Case of Pastoralism and Foraging in Tanzania, in *Economic, Social and Cultural Rights of the Maasai*, Juridica Lapponica 17, Horn, F., Rovaniemi: Universidad de Laponia.
- **ODI**, 2004. Right to Water: Legal Forms, Political Channels, London, ODI Briefing Paper.

- **Ole Nangoro, B.**, 1998. Branding the Land: Maasai Responses to Resource Tenure Insecurity and Social Change”, in: Horn, F., *Economic, Social and Cultural Rights of the Maasai*, Rovaniemi: Universidad de Laponia.
- **Ole Parkipuny, M.**, 1979. Some crucial aspects of the Maasai predicament, en: Coulson, A., *African Socialism in Practice: the Tanzanian experience*, Nottingham: Spokesman.
- **Orford, A.**, 2001. *Globalisation and the Right to Development*, in Alston, P. (ed), “Peoples’ Rights”, Oxford, Oxford University Press.
- **Peter, C.M.**, 2007. Human Rights of Indigenous Minorities in Tanzania and the Courts of Law. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund: Universidad de Lund.
- **République du Mali**, Ministère de l’agriculture, Secrétariat Général, 2006. Note de présentation de la Loi d’Orientation Agricole.
- **République du Sénégal**, Ministère de l’agriculture, de l’hydraulique rurale et de la sécurité alimentaire, Nouvelle orientation de la politique agricole, 2006 Plan Reva retour vers l’agriculture, documento [html http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006_reva.pdf](http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006_reva.pdf)
- **Ribot, J.C., and Peluso, L.**, 2003. A theory of Access. *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.
- **Shivji, I.G.**, 1999, Protection of Peasant and Pastoral Rights in Land: A Brief Review of the Bills for the Land Act, 1998 and the Village Land Act, 1998, Workshop on the Bills for the Land Act and the Village Land Act by Bunge, 26-29 Jan. 1999, Dodoma: FoL.
- **Shivji, I.G., Kapinga W. B.**, 1998, Maasai Rights in Ngorongoro, Tanzania, Drylands Programme IIED, Londres.
- **Sida**, 2007, *Natural Resource Tenure - A Position Paper for Sida*, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.
- **Tenga, R.W.**, 2006, Minority Rights in Tanzania, en: Binchy, W.; Finnegan, C., *Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives*, Dublin: Clarus Press.
- **Vapnek, J. and Spreij, M.**, 2005, *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*, Roma, FAO Estudio legislativo No. 87.
- **Waldron, J.**, 1988. *The Right to Private Property*, Oxford, Clarendon Press.
- **Windfuhr, M. and Jonsén, J.**, 2005, *Food Sovereignty: towards democracy in localized food systems*, FIAN ITDG Publishing.
- **Windfuhr, M.**, 2005, “Key elements of the human right to food?”, *Agriculture and rural development*, 1, 20-22.
- **Ziegler, J.**, 2004, “Droit à l’alimentation – Rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial pour le droit à l’alimentation, conformément à la Résolution 2003/25 de la Commission des droits de l’homme”, E/CN.4/2004/10, 9 février 2004.

JURISPRUDENCIA

- *Ako Gembul & 100 Others v Gidagamowd and Waret Farms Ltds &NAFCO* (HC-Arusha — CV#12/1989) [Tanzania].
- *Attorney General v. Akonaay, Lohar and Another*, (1997) TLR 80 [Tanzania].
- *Bakweri Land Claims Committee v. Cameroon, African Commission on Human and Peoples' Rights*, Communication 260/02, (2004) AHRLR 43 (ACHPR 2004).
- *Chameli Singh v. State of UP*, reported in 1996 (2) scc549 (India).
- *Delgado Páez v. Colombia*, Human Rights Committee, Communication 195/1985, UN Doc. A/45/40, in Report of the Human Rights Committee 1990, Volume II.
- *Government of the Republic of South Africa and Others v. Irene Grootboom and Others*, case CCT 11/00, 4 October 2000, reported in 2000 (11) BCLR 1169 (CC).
- *Guerra and Others v. Italy*, European Court of Human Rights, Judgment, 19 February 1998.
- *Holy Monasteries v Greece*, European Court of Human Rights, Judgment, 9 December 1994, 20 EHRR 1.
- *Indigenous Community Yakye Axa v. Paraguay*, Inter-American Court on Human Rights, 17 June 2005.
- *James v. United Kingdom* (1986) 8 EH RR 123.
- *Lekengere Faru & Ors v. AG & Ors* (HC- Moshi - CV#33/94 & CV#33/95 and CA — CVA # 53/1998) [Tanzania].
- *Marckx v. Belgium*, European Court of Human Rights, Judgment, 13 June 1979, 2 EHRR 330.
- *Matos E Silva LDA and Others v. Portugal*, European Court of Human Rights, Judgment, 16 September 1996, 24 EHRR 573.
- *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v Belize*, Inter-American Commission of Human Rights, Report No. 40/04, Case 12.053, 12 October 2004.
- *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment, 31 August 2001.
- *Mulbadaw Village Council & 67 Others v NAFCO* (HC -Arusha - CV# 10/1981 and CA - CVA # 3/1986) [Tanzania].
- *Ngotyaki, Oloruja & Others v. Republic of Tanzania*, (HC - Arusha - Criminal Appeal # 8/1991) [Tanzania].
- *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.
- *SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001.

- *Sesana, Setlhobogwa and Others v. Attorney General*, High Court of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].
- *Van Raalte v. The Netherlands*, European Court of Human Rights, Judgement, 21 February 1997, 24 EHRR 503.
- *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Inter-American Court of Human Rights, 29 July 1988, Series C, No. 4.
- *Yoke Gwaku & 5 Others v. Gawal Farms Ltd & NAFCO* (HC — Arusha — CV#52/1988) [Tanzania].

ISBN 978-92-5-306177-8



9 789253 061778

TC/M/10567S/1/03.09