

UNA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA: FACTOR ESENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN



Luisa Cruz

Derecho a la Alimentación (ESA)

Mayo de 2010



UNA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA: FACTOR ESENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

Luisa Cruz

Derecho a la Alimentación (ESA)

Mayo de 2010

El presente documento ha sido elaborado por el Equipo del Derecho a la Alimentación, Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA) perteneciente al Departamento de Desarrollo Económico y Social, en estrecha colaboración con la División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía (NRC) perteneciente al Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la FAO, con motivo de la creación de las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

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. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su autor, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Fotografía: **Antwerpen Vredeseilanden**

Lista de siglas

AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CADHP	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODAN	Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
ComADHP	Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos
COMAN	Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
CONASSAN	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CT-CONAN	Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAN	Food First Information and Action Network (Organización Internacional por el Derecho a la Alimentación)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IIMAD	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED en inglés)
LOA	Ley de Orientación Agrícola (Malí)
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDM	Plan de Desarrollo Municipal (Bolivia)
PEI	Plan Estratégico Institucional (Bolivia)
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual (Bolivia)
SERAC	Social and Economic Rights Action Center
TAC	Términos de Ajustamiento de Conductas (Brasil)
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Índice

Introducción	1
1. ¿Por qué el acceso a la tierra es fundamental para la realización del derecho a la alimentación?	2
1.1 La relación entre el acceso a la tierra y el acceso a los alimentos	2
1.2 Tenencia de la tierra y derecho a la alimentación: realidad reflejada en el marco jurídico internacional	9
2. Los derechos humanos: principios y obligaciones que conducen la gobernanza de la tierra hacia la realización del derecho a la alimentación	12
2.1 Un enfoque basado en los Derechos Humanos	12
2.2 Los derechos humanos y la gobernanza: diferencias y complementariedades	13
2.3 Las obligaciones jurídicas de los Estados en la implementación del derecho a la alimentación	14
2.3.1 Tres obligaciones para garantizar el derecho a la alimentación: respetar, proteger y realizar	16
2.3.2 Obligación de garantizar los derechos sin discriminación alguna	20
2.4 Los principios de derechos humanos aplicados a la implementación del derecho a la alimentación	23
3. La gobernanza de la tierra y el derecho a la alimentación en la práctica	26
3.1 Un marco común de legitimidad y sostenibilidad	26
3.2 De la planificación al monitoreo: aplicar un enfoque de derechos humanos a las políticas de la tenencia de la tierra.	26
3.3 Instituciones, administración y legislación en la práctica	29
3.4 ¿Qué son las Directrices Voluntarias?	33
Conclusión	35
Bibliografía	36
Lista de gráficos y figuras	
Gráfico 1 Población mundial	2
Gráfico 2 Número de personas subnutridas en el mundo	3
Gráfico 3 Producción agrícola mundial	3
Figura 1 Acceso, uso y seguridad en la tenencia de la tierra	7

Introducción

El derecho a la alimentación es parte del núcleo de derechos humanos cuya realización es indispensable para que un individuo pueda desarrollar una vida en condiciones dignas. Se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea individualmente o de manera colectiva, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla¹. Además de ser un derecho fundamental inalienable, el tener acceso a una alimentación adecuada es hoy en día el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A nivel nacional, el bienestar y la realización de los derechos de las personas es el objetivo mismo del Estado y de las instituciones creadas para lograr dichos propósitos. La realización del derecho a la alimentación requiere el despliegue de políticas públicas que sean coherentes entre sí y que den lugar a instituciones encaminadas a hacer efectivos estos derechos a nivel nacional. Este debe ser entendido de manera indivisible e interconexa² respecto a los demás derechos humanos, ya que el derecho a la alimentación depende de un amplio margen de sectores cuyas políticas determinan las condiciones para la realización de este derecho. El manejo de los recursos naturales, las políticas de comercio e inversión en agricultura, infraestructura, y mercados locales son, junto con los sistemas nacionales de seguridad social, educación y servicios públicos, algunos de los sectores de mayor relevancia. El carácter multidimensional del derecho a la alimentación exige que el análisis de su implementación sea realizado bajo un enfoque amplio que tome en consideración todas las políticas que puedan influir en el acceso que los individuos tienen a los alimentos.

Este documento busca hacer énfasis en el derecho a la alimentación como un objetivo primordial del conjunto de políticas públicas sobre desarrollo económico y social. Lograr dicho objetivo depende de una gobernanza responsable de la tierra y demás recursos naturales. La importancia de la tierra radica en que para muchas culturas representa el vínculo directo con su propia identidad y la fuente principal de producción alimentaria en sus distintas formas. Teniendo en consideración que los sistemas de la tenencia y administración de tierras definen quienes y bajo qué condiciones van a ejercer los derechos de propiedad y de uso sobre este valioso recurso, analizar su relevancia a la luz del derecho a la alimentación es fundamental. Luego de presentar los vínculos entre el acceso a la tierra y el derecho a la alimentación, se estudiará con más detalle el significado y las implicaciones que conlleva dicha relación desde un punto de vista jurídico. La tercera parte de este documento se concentrará en los aspectos de implementación nacional. Principalmente presentará algunas experiencias de implementación en distintos países y los desafíos y oportunidades que se presentan al implementar una política de tenencia de tierras basada en un enfoque de derechos humanos cuyo objetivo sea el de hacer efectivo el derecho a la alimentación.

¹ CESCR. 1999. Observación General No. 12. *El derecho a una alimentación adecuada*. E/C.12/1999/5

² La Declaración y el Programa de Acción de Viena fueron adoptados en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar del 14 al 25 de Junio de 1993. En ella se establece que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”. Igualmente afirma que “la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”(…) teniendo en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ver A/CONF.157/23.

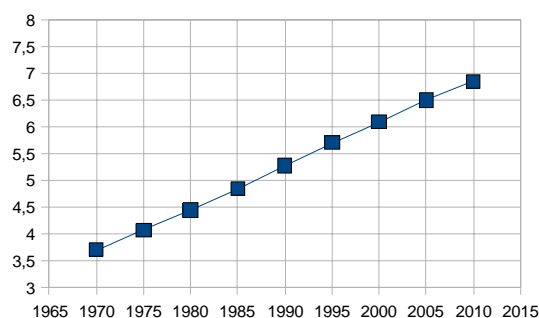
1. ¿Por qué el acceso a la tierra es fundamental para la realización del derecho a la alimentación?

1. 1. La relación entre el acceso a la tierra y el acceso a los alimentos

Un aspecto trascendental para garantizar una adecuada disponibilidad y acceso a los alimentos es el modo mediante el cual éste se hace efectivo a través del acceso, el uso y la tenencia de la tierra en los distintos niveles territoriales (nacional, regional y local). Importantes cambios en los métodos de explotación de la tierra han permitido generar un considerable aumento en la producción de alimentos durante las últimas décadas. Si se tiene en consideración que durante las últimas cuatro décadas el número total de la población mundial ha prácticamente doblado, pasando de 3.6 a 6.5 mil millones de personas (ver gráfico 1) y que, al mismo tiempo, la producción de alimentos se ha duplicado debido a importantes avances tecnológicos y una mayor inversión en la agricultura, se puede constatar que de hecho, la producción de alimentos ha aumentado de manera proporcional frente al crecimiento de la población³.

Sin embargo, a pesar de estos avances, el número de personas que padecen hambre en el mundo desafortunadamente no ha parado de amplificarse en los últimos 15 años (ver gráfico 2). Las últimas cifras revelan que 1.02 billones de personas en el mundo sufren de inseguridad alimentaria y malnutrición⁴. El número de personas con hambre actualmente es el más alto desde la década de los años 70's⁵. No obstante, en comparación con la población mundial, el porcentaje de personas subnutridas ha disminuido de manera constante⁶ pasando del 16% al 13% de 1990 a 2006. Para tal período la FAO había ya reconocido que tal disminución iba a un ritmo mucho más lento de lo que se requiere para alcanzar la meta de reducción del hambre establecida en los Objetivos del Milenio. Ahora, después de la crisis alimentaria, la población subnutrida representa el 14.9 % de la población mundial, retornando a los niveles de malnutrición de años atrás.

Gráfico 1. Población mundial (mil millones)



³ Se estima que en las últimas cuatro décadas, la producción total de cereales se ha duplicado, produciendo alrededor de 2 billones de toneladas de cereales al año. Ver The World Bank, *World Bank Sustainable Land Management Sourcebook*, Washington D.C. 2008, p. 7.

⁴ FAO. 2009. *SOFI. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. p. 4.

⁵ FAO. *Ibidem*, p. 4.

⁶ Ver estadísticas sobre la carencia de alimentos y la prevalencia de subnutrición en la población total especialmente de 1970 a 1995, disponibles en el sitio web de la FAO <http://www.fao.org/economic/ess/food-security-statistics/en/>

Gráfico 2. Número de personas subnutridas en el mundo (Millones)



Gráfico 3. Producción agrícola mundial



Si bien la producción de alimentos es un factor esencial para eliminar la malnutrición en el mundo, una mera observación de los gráficos 2 y 3 demuestra que dicha correlación no es tan sencilla como se podría pensar. En efecto, de 1970 a 1995, como lo estableció la FAO, las inversiones en el sector agrícola (investigación científica, infraestructura, irrigación) propiciaron un rápido crecimiento de la producción agrícola que explica en gran parte la disminución de la proporción de la población afectada por el hambre en el mundo en lo correspondiente a dicho periodo. Sin embargo, desde 1995 la producción ha seguido aumentando sin tener los mismos efectos positivos de antes. Esto no debe ser interpretado en razón de un crecimiento insuficiente de la producción (de hecho, la población creció en un 16% mientras que la producción agrícola aumentó en un 27% de 1995 a 2005).

El análisis de la producción agrícola como un factor que influye en los niveles de seguridad alimentaria (más oferta y por ende una baja en los precios de los alimentos) ha cambiado radicalmente a los largo de los últimos 10 años ya que parte de la producción mundial no es destinada hoy al consumo de alimentos sino al mercado energético. Esto refleja que si bien el aumento en la producción es clave para mantener la disponibilidad mundial de alimentos, resulta indispensable focalizarse cada vez más en las condiciones bajo las cuales las personas acceden a los alimentos. Tal y como lo ha evidenciado la crisis alimentaria, el hambre no es el resultado de niveles insuficientes en la producción alimentaria sino de desigualdades en las condiciones de acceso cuyas consecuencias pueden resultar en una situación de inseguridad alimentaria general.

El acceso a los alimentos se logra por medios económicos (ingresos que permiten comprar alimentos en los mercados) o por medios físicos (distribución alimentaria o consumo de alimentos producidos por los individuos mismos). De acuerdo al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, el 80% de las personas que padecen hambre en el mundo dependen del acceso a la tierra y

demás recursos naturales para ganar sus vidas⁷ y asegurar la vivienda y alimentación de los miembros del hogar. La explotación del subsuelo, el cultivo de la superficie agrícola y la utilización de otros recursos naturales como el agua y productos forestales suministran gran parte de los medios necesarios para generar riqueza. Sin embargo, la FAO ha revelado que la gran mayoría de personas que padecen de hambre y desnutrición en el mundo viven en áreas rurales⁸.

A través de un estudio comparativo de ocho países seleccionados bajo criterios de representación geográfica (países en desarrollo de distintos continentes), la FAO llevó a cabo un estudio de los impactos que genera el aumento en los precios de los alimentos sobre los niveles de nutrición en los hogares de los siguientes países: Bangladesh, Guatemala, Nepal, Camboya, Tayikistán, Vietnam, Kenia y Malawi⁹. En siete de los ocho países bajo consideración, los niveles de desnutrición son mayores en áreas rurales que en zonas urbanas. Se demostró que aunque existe una estrecha relación entre pobreza y desnutrición, esta afirmación no es absoluta teniendo en consideración la excepción que se presenta en el caso de Bangladesh. A pesar de presentar altos índices de pobreza rural (53%), los niveles de desnutrición en esta zona del país son más bajos pues allí se presenta un mejor acceso a los alimentos en comparación con las zonas urbanas. Por otro lado, el análisis de las consecuencias que genera el alza de los precios en los alimentos sobre los niveles de nutrición tomó en consideración varios factores entre los cuales se incluyó el acceso a la tierra. La conclusión del estudio establece que las políticas sobre la tenencia de la tierra y la inversión destinada a incrementar la productividad agrícola juegan un papel fundamental en la reducción de los niveles de inseguridad alimentaria de los hogares bajo estudio. Aunque dicha conclusión hace referencia principalmente a los niveles de nutrición en las zonas rurales, sus observaciones son válidas igualmente en relación con el área urbana.

Teniendo en consideración lo mencionado en el párrafo anterior, determinar quiénes son aquellos que tienen garantizado el acceso efectivo a la tierra y bajo qué condiciones se ejerce dicha capacidad definirá en gran parte la utilización de los recursos y el acceso a los beneficios que éstos generen. Los productos alimentarios se entienden como uno de los mayores beneficios que tiene la sociedad al acceder a la tierra en condiciones adecuadas. El tipo de acceso dependerá del marco jurídico que regula los sistemas de tenencia y de los derechos y obligaciones que éstos contengan¹⁰.

Las políticas sobre y demás recursos naturales están intrínsecamente relacionadas con políticas económicas de inversión y comercio internacional. Importantes desafíos que la gobernanza de la tierra entra a considerar son, por ejemplo, el aumento de la población en sectores urbanos y los impactos que esto conlleva en la planeación del territorio. Igualmente, otros desafíos que han tomado mayor importancia en la actualidad son la escasez de ciertos recursos naturales, el incremento en las inversiones en biocombustibles

⁷ Ver *Land access and rural development: new challenges, new opportunities*, 9th Brussels Development Briefing. Esta cifra corresponde a 50% de pequeños productores, 20% de personas sin tierra y 10% de personas que se dedican al pastoreo, la pesca, los productos forestales.

⁸ FAO. 2005. *SOFI*. p. 6.

⁹ FAO. 2010. Anríquez, G, Daidone, S, y Mane, E, *Rising food prices and undernourishment, a cross-country inquiry*. ESA Working Paper No. 10-01, February 2010.

¹⁰ El derecho a la propiedad puede ser de carácter formal o de tipo consuetudinario, en algunos países se reconoce un sistema mixto de tenencia de la tierra y resultan válidos tanto los títulos formales de propiedad como los derechos adquiridos con base a las costumbres locales.

-y demás energías renovables- y la adquisición de tierras a larga escala por parte de algunos estados que buscan colmar un vacío en la disponibilidad de alimentos en sus propios países. Estas dinámicas han incrementado ampliamente los niveles de adquisición y arrendamiento de grandes cantidades de tierras en ciertos países. Las inversiones en África, el sudeste Asiático, Asia Central y Latinoamérica se han disparado en los últimos años y los contratos para adquirir amplias extensiones de tierra en dichos continentes son cada vez más numerosos. Un estudio conjunto realizado por la FAO, el IFAD y el IIED¹¹ reveló la magnitud de dichos contratos de inversión en cinco países del continente africano (Madagascar, Mali, Ghana, Etiopía y Sudan). En total, unas 2. 492 684 hectáreas de tierra habrían sido asignadas para proyectos de inversión agrícola entre 2004 y 2009 en los cinco países bajo consideración¹².

La inversión en la agricultura – a través de infraestructura, tecnologías o inserción de nuevos mercados locales- genera un impacto directo en la disponibilidad y en el acceso a los alimentos por parte de la población local. Es por ende un aspecto esencial para que el sector agrícola sea dinámico y para que las personas beneficien de dicha productividad. Debido a la importancia del impacto que genera en distintos sectores (económicos y sociales) las modalidades bajo las cuales se realiza la inversión deben ser sometidas a consideración en una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. El acceso a los alimentos por parte de la población local, y la sostenibilidad económica, ecológica y social de dichos proyectos resulta crucial bajo una perspectiva global basada en un enfoque de derechos humanos. Bajo esta óptica, la tenencia de la tierra es un elemento determinante para el desarrollo y la garantía del derecho a la alimentación de la población en general, especialmente de los sectores más vulnerables. Por esto, tomar en consideración las políticas de gobernanza de la tierra resulta fundamental al analizar las condiciones para la realización del derecho a la alimentación.

Es importante detenerse en algunas de las expresiones que serán empleadas de manera recurrente a lo largo de este documento.

- Por *tenencia de la tierra* se entiende un conjunto de reglas (formales o de tipo consuetudinario) que definen la relación entre los individuos y la tierra misma¹³. A través de ella se definen los derechos de acceso que tienen las personas a determinados recursos naturales y la forma de respaldo que estas relaciones presentan a nivel social. Las reglas sobre la tenencia pueden ser de tipo formal (entendiéndose éstas como la legislación estatal) –leyes, códigos, decretos, regulaciones, etc.-, de tipo consuetudinario o de tipo informal. Cuando la legitimidad de las normas emana de una autoridad que no es el estado, sino por ejemplo, una comunidad, un clan o una asociación, el régimen de tenencia será de tipo consuetudinario. Ahora, en términos generales, la informalidad en la tenencia se define a partir de reglas, autoridades e instituciones propias que no son ni formales ni consuetudinarias y que, por lo tanto, son creadas *ad hoc*. En ciertos países las reglas sobre la tenencia pueden ser de

¹¹ IIMAD en español.

¹² FAO, IFAD, IIED. 2009. Cotula, L, Vermeulen, S, Leonard, R y Keeley James. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London, Rome. p. 41.

¹³ FAO. 2007. *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras*, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9, Roma. p. 3.

tipo mixto, presentándose una coexistencia de varios tipos de tenencia (formal, consuetudinaria e incluso, informal)¹⁴.

- Los sistemas de tenencia de la tierra determinan los derechos subjetivos de acceso a los recursos y en esa medida, *el acceso a la tierra* es entendido como la capacidad de aprovechar la tierra y otros recursos naturales, controlar dichos recursos y traspasar los derechos sobre la tierra para sacar partido de otras oportunidades¹⁵. A la luz de la relevancia que tiene el acceso a la tierra para la realización del derecho a la alimentación, éste requiere ser entendido bajo un enfoque amplio y no restrictivo. Más allá de la consagración legal y la garantía de los derechos subjetivos de acceso a la tierra, el acceso efectivo a ésta debe incluir otro tipo de consideraciones que hacen posible que su garantía sea una vía para acceder a los alimentos. Infraestructura, cobertura en materia de servicios públicos (agua y electricidad), un acceso efectivo y sostenible a sistemas de crédito y demás recursos que faciliten un uso productivo de la tierra son esenciales para garantizar el derecho a la alimentación. Garantizar el acceso físico del territorio, pero no poner en marcha una política complementaria que facilite la inserción social y económica de la población, no conlleva a la garantía de sus derechos económicos y sociales. Una buena gobernanza de la tierra implicaría precisamente tener en consideración este tipo de factores como una condición para la garantía del derecho a la alimentación.

Sin embargo, la capacidad de acceso en sus múltiples niveles pierde todo sentido si no existe una garantía de la seguridad en la tenencia de la tierra.

- La *seguridad en la tenencia* es la certeza de que los derechos de una persona sobre la tierra serán reconocidos por los demás y protegidos en situaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos se vean amenazados por reivindicaciones de terceros, e incluso que éstos se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Teniendo en consideración el alcance que tiene la importancia de este concepto, definir su contenido conlleva una serie de dificultades. De hecho, la interpretación de la noción de seguridad en la tenencia resulta una tarea completamente distinta en culturas y países con niveles de desarrollo diferentes. En algunos países, los individuos pueden imaginar la seguridad en la tenencia en términos de seguridad jurídica sobre los derechos que se tienen sobre la tierra. Sin embargo, la percepción de seguridad en otros países puede ser totalmente diferente, siendo entendida como algo que se impone por la fuerza más que por vías jurídicas. En ciertas comunidades, la seguridad en la tenencia de la tierra se da con base a la sanción social y al reconocimiento que los demás otorgan al acceso de un individuo a la parcela de tierra. Sin necesidad de título de propiedad, la legitimidad tiene orígenes en un sistema informal en el que únicamente quienes hacen parte de la comunidad tienen la capacidad de sancionar socialmente uno u otro comportamiento. No obstante, más allá de los aspectos culturales, la seguridad en la tenencia de la tierra puede ser analizada a partir de factores que afectan la realización del derecho a

¹⁴ Para un estudio detallado sobre los sistemas de tenencia y los derechos de acceso, consultar FAO. 2006. Herrera, A y Guglielma da Passano, M, *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2, Roma y FAO. 2003. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 3. Roma.

¹⁵ FAO. 2006. *Ibidem*.

la alimentación. Efectivamente, la protección jurídica de los derechos de acceso, uso y propiedad sobre la tierra resulta ser un aspecto trascendental. No ser despojado ilegalmente de sus tierras, o tener acceso a mecanismos eficaces de recurso y resolución de conflictos es fundamental. Sin embargo, tal y como se mencionó anteriormente, analizar el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia únicamente desde un punto de vista de seguridad física o jurídica limita bastante la importancia que ésta tiene para la realización del derecho a la alimentación.¹⁶

Figura 1. Acceso, uso y seguridad en la tenencia de la tierra¹⁷



A lo largo de este documento, el alcance del acceso efectivo a la tierra se trata desde diferentes perspectivas. La primera es una visión global de acuerdo a la cual el acceso a la tierra se entiende como un asunto de interés público en el que una multiplicidad de sectores a nivel nacional, regional y local deben ser tomados en consideración. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial exigen una concertación entre distintos actores a escala nacional y descentralizada. Las políticas de infraestructura y el manejo de suelos y fuentes hídricas no pueden ser definidos sin pensar en los impactos que su desarrollo genera en el acceso a los alimentos. Por ejemplo, un inadecuado uso de técnicas para incrementar la producción agrícola en un determinado municipio, puede fácilmente desencadenar la contaminación de un río y su impacto afectará no sólo el municipio sino el departamento o la región entera. La interacción entre ciudades y zona rural es también un aspecto de gran importancia para obtener resultados sostenibles en términos de tenencia, planeación y uso de la tierra.

Una segunda perspectiva sobre el acceso a la tierra y su impacto sobre el derecho a la alimentación implica que dicha relación deje de analizarse únicamente en el plano individual en el que un *acceso físico a la tierra garantiza el derecho a la alimentación de esta misma persona*. Si bien dicho componente es fundamental y se analizará más adelante en casos concretos que involucran a poblaciones en estado de vulnerabilidad, resulta evidente que no todo el mundo depende de un acceso a la tierra para acceder a los alimentos. Este dependerá de otros factores como por ejemplo la accesibilidad económica a los productos en mercados locales, la adecuada distribución de la producción en

¹⁶ FAO. 2009. *Towards Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*. Discussion paper. LTWP No. 10. Rome.

¹⁷ Figura tomada de FAO. 2006 *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2 .p. 28.

ciudades y aglomeraciones residenciales, políticas en materia de empleo, inflación, transporte, etc. Alguien que vive en el sector urbano, o incluso en el sector rural, cuyos ingresos le permiten adquirir alimentos en cantidad y calidad adecuadas, no requiere tener un acceso físico a la tierra para ejercer su derecho a la alimentación en dignidad. Al contrario, su acceso a los alimentos sí depende de la efectividad en el acceso a la tierra por parte de los que la trabajan desde una perspectiva productiva. Es precisamente por esta razón que la relación entre el acceso a la tierra y el derecho a la alimentación busca entenderse desde un punto de vista más amplio que requiere ser tratado en todos los ámbitos de la gobernanza y no como una problemática que se presenta de manera restrictiva en ciertos casos individuales.

Sin embargo, aunque se analice el tema de acceso desde un enfoque amplio a lo largo de este documento, sigue siendo fundamental abordar la problemática que se plantea particularmente para los sectores y comunidades más vulnerables. Las comunidades indígenas y tribales de distintos continentes han reivindicado la importancia del acceso a la tierra para su identidad cultural y para llevar a cabo sus prácticas ancestrales. La mayoría de estas poblaciones vive de los productos de caza y pesca así como de una actividad agrícola de base para mantener la seguridad alimentaria de los miembros de la comunidad. Para dichos sectores, el acceso físico a la tierra y la seguridad en la tenencia cobran una importancia trascendental y pueden llegar a ser un asunto vital. Casos que han sido llevados frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸ (en adelante CorteIDH) dentro del sistema interamericano de derechos humanos han testimoniado los efectos siniestros de una política de tenencia de tierras de tipo excluyente y discriminatoria. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en 2007 por la Asamblea General de la ONU, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes adoptado en 1989, establecen principios y obligaciones concretas que los estados deben hacer efectivos en materia de acceso a la tierra por parte de pueblos indígenas¹⁹.

Cabe entonces resaltar que cuando se hace referencia al acceso a la tierra por parte de comunidades indígenas y tribales o por parte de otros sectores que se encuentren en situación de vulnerabilidad, el aspecto físico y la seguridad en la tenencia retoman fundamental importancia pues de no ser garantizado, la vida de estas comunidades puede encontrarse en peligro inminente. Esta consideración tiene lugar también en aquellos casos de conflicto interno en el cual la población se encuentra aislada y por lo tanto vive con base en la autosuficiencia. Su supervivencia depende únicamente del acceso que tienen a la tierra o de la ayuda humanitaria que se despliegue en la zona²⁰.

Por ende, frente al alcance de los conceptos presentados anteriormente, una gobernanza responsable de la tierra incluye la sostenibilidad y la equidad en el acceso y en el uso de la misma. Los proyectos de inversión nacional e internacional que implican la planeación del uso del territorio deben incluir la participación de los agricultores locales que se verán

¹⁸ Algunos casos representativos de la línea jurisprudencial de la CorteIDH en este sentido son: Caso Mayagna (Sumo) de Awas Tingni vs. Nicaragua, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Caso Comunidad Moiwana vs. Suriname, Caso Saramaka vs. Suriname, y Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay.

¹⁹ FAO. 2009. Knuth, L, *The right to adequate food and indigenous peoples. How can the right to food benefit Indigenous Peoples?* Rome.

²⁰ FAO. 2005. *Access to rural land administration after violent conflicts*. Land tenure studies No. 8. Rome.

principalmente afectados – de manera positiva o negativa- dependiendo de cómo se implementen dichos proyectos. Para su aprobación y sostenibilidad, éstos deberán cumplir con requisitos que respeten ciertos aspectos culturales, económicos y ambientales que deberán ser analizados integralmente a la luz del contexto local. El monocultivo y la producción a grande escala pueden ciertamente ser interpretadas como oportunidades para generar empleo y desarrollo económico en la región. Sin embargo, las autoridades deben garantizar que haya pleno consentimiento de los actores locales y que el uso de los suelos y de la producción agrícola sea sostenible a largo plazo. Esta garantía de participación debe responder no sólo a los principios establecidos en materia de derechos humanos sino también a criterios de efectividad en el desarrollo de políticas públicas. El conocimiento local que tiene la población en materia de recursos naturales y factores climáticos y ambientales, es una fuente primordial de información que debe tenerse en consideración y aprovecharse al máximo tanto en la etapa de decisión como *a posteriori*. A nivel económico, los proyectos de inversión deben resultar en un dinamismo del mercado local a través de oportunidades de empleo adecuadas cuyas condiciones no afecten los derechos fundamentales de los individuos²¹.

Por lo tanto, la realización del derecho a la alimentación implica la toma de decisiones en el marco de una gobernanza de la tierra cuyo enfoque sea basado en los derechos humanos y en la cual el derecho a la alimentación sea un asunto prioritario en las políticas y proyectos a implementar. Si una buena gobernanza de la tierra tiene como objetivo principal garantizar el desarrollo social y contribuir en la erradicación del hambre y la pobreza, la perspectiva a adoptar es sin lugar a dudas un enfoque basado en los derechos humanos.

1.2 Tenencia de la tierra y derecho a la alimentación: realidad reflejada en el marco jurídico internacional

En razón de lo anterior, los vínculos entre la tenencia de la tierra y el derecho a la alimentación han sido reivindicados durante muchos años y consagrados en la normativa internacional actual. A través de tratados, recomendaciones, directrices, y demás instrumentos, se ha plasmado la importancia que existe entre las políticas de tierras y el derecho a la alimentación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²² (PIDESC en adelante) establece que parte de las medidas que un Estado debe adoptar a nivel nacional para asegurar la efectividad del derecho a la alimentación reposa en “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).

En aras de desarrollar desde un punto de vista práctico el contenido del artículo 11 del PIDESC, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004,²³ brindan recomendaciones para implementar el derecho a la

²¹ Ver el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. *Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos* presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/33/Add.2, Marzo de 2010.

²² El Artículo 11 del PIDESC que consagra explícitamente el derecho a la alimentación será estudiado más adelante en sus distintas dimensiones.

²³ FAO, 2004. *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. El contenido de estas

alimentación a través de distintos sectores de las políticas públicas a nivel nacional. A diferencia del PIDESC, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación no constituyen un documento vinculante para los Estados. Su contenido sirve únicamente de guía para que tengan en consideración dichas recomendaciones al momento de diseñar políticas y estrategias cuyas consecuencias afecten el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Distintos sectores hacen parte del contenido de las Directrices. Uno de éstos es precisamente el manejo de los recursos naturales y el acceso a la tierra.

Al respecto, las Directrices resaltan la importancia de la sostenibilidad en el acceso a los recursos naturales. Recomiendan a los Estados mantenerse en línea con las obligaciones internacionales de derechos humanos así como con la ley nacional y tomar acciones para facilitar el acceso a los recursos a través de políticas coherentes y no discriminatorias.

El texto original de La Directriz No. 8 establece con más precisión la siguiente recomendación:

Directriz No. 8 sobre Acceso a los Recursos y Bienes

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

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

Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra:
Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación

La relación explícita entre el acceso y la seguridad en la tenencia de la tierra y el derecho a la alimentación no ha sido no es exhaustiva en la normativa internacional²⁴. Como se verá a continuación al estudiar las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y en particular frente al derecho a la alimentación, su implementación se encuentra íntimamente ligada al respeto y protección de otros derechos humanos como el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, a la propiedad, y el derecho a no ser discriminado en el ejercicio de los derechos humanos.

Debido a que este documento pretende analizar la relación entre el acceso a la tierra y el derecho a la alimentación a la luz de las obligaciones de los Estados que tienen los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho humano, se dará prioridad al análisis de las obligaciones establecidas en el PIDESC así como el desarrollo de éstas por parte del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante CESCR) y demás autoridades competentes en la interpretación de tratados internacionales en materia de derechos humanos.

²⁴ Para un amplio recuento de los instrumentos internacionales que resultan importantes para el acceso a los recursos naturales, consultar FAO. 2009. Monsalve, S. Marques L. y Langford, M., *Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure, Civil Society Perspectives*, Rome y FAO, 2009, Grover. R., *Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure, Issues from an international Institutional Perspective*. Rome.

2. Los derechos humanos: principios y obligaciones que conducen la gobernanza de la tierra hacia la realización del derecho a la alimentación

2.1 Un enfoque basado en los Derechos Humanos

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas plantea la primacía de los derechos humanos en el sistema de desarrollo. El derecho a la alimentación se refleja en el primero de los objetivos que busca erradicar el hambre y la pobreza. A través de esta Declaración, los Estados miembros se comprometieron al “respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de la igualdad de derechos de todos sin distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”²⁵.

El enfoque basado en los derechos humanos es antes que nada un marco conceptual cuyas implicaciones prácticas se verán en el capítulo 3 del presente documento. Desde el punto de vista normativo toma como base las normas internacionales de los derechos humanos y, desde el punto de vista práctico está orientado hacia la promoción y la protección de los mismos. Bajo este enfoque se pretende analizar y corregir las desigualdades y las prácticas discriminatorias que resultan en una repartición injusta del poder y que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Reconociendo que la caridad por sí sola no es suficiente, este enfoque hace énfasis en que los planes, las políticas y los procesos de desarrollo se encuentran anclados en un sistema de derechos y obligaciones establecidos por el derecho internacional²⁶.

Dentro del contexto de reforma de las Naciones Unidas iniciado en 1997 y más precisamente en el marco de un seminario interinstitucional celebrado²⁷ en mayo de 2003 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), se adoptó la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre un enfoque de la programación para el desarrollo basado en los derechos humanos. Retomando la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 que afirma que la garantía de éstos derechos constituye la base de la labor de las Naciones Unidas y que su promoción es uno de sus propósitos principales, la Declaración de Entendimiento Común establece tres puntos clave que deben servir de referencia a todas las agencias de las Naciones Unidas en el desarrollo de sus proyectos de cooperación.

Entendimiento Común de las Naciones Unidas

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

²⁵ Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida del 6 al 8 de septiembre de 2000. A/RES/55/2.

²⁶ OACDH. 2006. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York/Ginebra. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

²⁷ El seminario tuvo lugar en Stanford (Estados Unidos) en mayo de 2003.

2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “dentores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

Al insistir en que los derechos humanos son el objetivo mismo de las políticas y programas de desarrollo y cooperación técnica de todo el sistema de las Naciones Unidas, el Entendimiento Común hace referencia a la diferencia que existe entre un enfoque basado en los derechos humanos y el simple uso de buenas prácticas. Mientras un enfoque basado en los derechos humanos exige el uso de buenas prácticas, viceversa, aplicar “buenas prácticas de programación” por sí solas no constituyen un enfoque basado en los derechos humanos como se presentará a continuación.

2.2 Los derechos humanos y la gobernanza: diferencias y complementariedades

Así mismo, resulta importante aclarar a la luz de este documento la relación entre los derechos humanos y lo que entendemos por gobernanza. Los *derechos humanos* son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren en las libertades, en los derechos fundamentales y en la dignidad humana²⁸. La legislación en materia de derechos humanos establece obligaciones que los gobiernos (principalmente) deben *hacer o no hacer* a nivel nacional e internacional. La *gobernanza* por su parte, se refiere a los mecanismos, las instituciones y los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad en la dirección de los asuntos públicos. Es frecuente que la falta de respeto a los derechos humanos tenga origen en una mala gobernanza. Para que éstos sean garantizados se requiere la existencia de un ambiente propicio en el que las autoridades sean y actúen legítimamente, de manera eficiente, eficaz y competente, en el que haya procedimientos claros que garanticen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, en el que la información sea transparente y en el que haya rendición de cuentas por parte de las autoridades²⁹. Ahora, la garantía de los derechos humanos es el mejor indicador para medir la actuación del estado; el respeto y la protección de estos derechos no puede ser sostenible sino hay una buena gobernanza.

Ambos conceptos se consolidan mutuamente y contienen principios comunes (la participación, la rendición de cuentas y la transparencia). No obstante, a pesar de su complementariedad, existen diferencias clave entre ambos conceptos y sus implicaciones son fundamentales desde un punto de vista jurídico. En cuanto al derecho a la alimentación y su relación con el acceso a la tierra y otros recursos naturales, los estados sólo podrán cumplir con sus obligaciones de derechos humanos si adoptan una gobernanza responsable en las políticas sobre dichos recursos.

²⁸ OACDH, 2006. *Ibidem*, p. 1

²⁹ OACDH, 2006. *Ibidem*, p. 17.

2.3 Las obligaciones jurídicas de los Estados en la implementación del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación ha sido reconocido en el sistema internacional desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagró en su artículo 25 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El PIDESC estableció posteriormente y de manera explícita las obligaciones que conlleva la ratificación de este tratado para los Estados a nivel nacional. Para citar la normativa internacional en su integralidad, el artículo 11 estipula que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para:

a) 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;

b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El CESCR, órgano de las Naciones Unidas cuyo mandato es la supervisión de la aplicación del PIDESC a nivel nacional, ha interpretado varios de los artículos que contiene dicho tratado. En cuanto al derecho a la alimentación, la Observación General No. 12 es el documento que establece con más detalle el alcance de las obligaciones que tienen los Estados. Al individualizar y definir en detalle el tipo de obligaciones jurídicas que han contraído los estados, el CESCR explica el alcance de la obligación genérica que se aplica a todos los derechos económicos, sociales y culturales. Dicha obligación consiste en *adoptar medidas para lograr progresivamente* el pleno ejercicio de los derechos (artículo 2 del Pacto).

Siendo una obligación bastante amplia, el CESCR interpretó su contenido en la Observación General No. 3 que aplica a todos los derechos planteados en el Pacto. De acuerdo al CESCR, esta obligación consiste en avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar los objetivos del Pacto. Reconociendo la complejidad de garantizar la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, el CESCR considera esta

obligación como una obligación de medio y no de resultado. Esta consideración tiene implicaciones concretas para determinar en qué momento un Estado comete o no una violación de derechos humanos a la luz del tratado. Si bien las modalidades de implementación dependerán de la discrecionalidad y de los recursos que el Estado disponga para dar debido cumplimiento a sus obligaciones, un *mínimo* resulta obligatorio para que se considere que no hubo violación del derecho que se esté analizando. En el caso del derecho a la alimentación, el estado debe asegurar un mínimo por medio del cual el individuo esté protegido contra el hambre, es decir, que tenga acceso a una alimentación mínima, indispensable, suficiente y adecuada sin la cual, el deterioro del cuerpo podría conllevar a la muerte misma de la persona³⁰. La complejidad de la noción de mínimos en la protección de los derechos humanos ha sido abarcada y discutida tanto a nivel nacional como a nivel internacional. La Corte Constitucional colombiana por ejemplo, ha establecido reglas específicas al interpretar el *mínimo vital* del derecho a la alimentación por parte de menores y otros grupos que se encuentran en grave estado de indefensión, como es el caso de las personas encarceladas. Al respecto, la Corte ha establecido que “*el Estado debe garantizar a los presos las condiciones mínimas de subsistencia requeridas, entre las cuales se incluye la debida alimentación con las características mínimas de higiene, valor nutricional, calidad y cantidad que permitan una sana y completa alimentación*”³¹. Estas obligaciones mínimas esenciales son obligatorias independientemente de la disponibilidad de recursos económicos o cualquier otro factor o dificultad³². La noción de mínimos en el desarrollo del derecho a la alimentación no se ha traducido únicamente desde un enfoque jurídico. Desde un punto de vista nutricional por ejemplo, la Organización Mundial para la Salud (en adelante OMS) y la FAO han definido criterios mínimos en los niveles de ingesta diaria de los individuos y los menores de edad³³. En la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos, los estados tienen un cierto margen de discreción que les permite establecer distintos niveles de protección de los derechos fundamentales en distintos ámbitos (constitucional, administrativo, penal, etc.)

La noción de mínimo en el derecho a la alimentación entra en dicho margen de apreciación y su definición seguramente dependerá de interpretaciones que vinculan su conexidad con otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la vida, a la propiedad y a la integridad física, por ejemplo³⁴.

³⁰ FAO. 2009. Golay, C. *Derecho a la alimentación y Acceso a la Justicia*, Roma, p. 16.

³¹ Sentencia T-208/99 Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo y T-714/96 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes.

³² Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptadas el 22-26 de enero de 1997.

³³ FAO/WHO. 2002. *Joint FAO/WHO expert consultation on human vitamin and mineral requirements*. Expert consultation Bangkok, Thailand.

³⁴ En el tema de tenencia de tierras y su relación con el mínimo vital, la jurisprudencia colombiana ha analizado la violación del derecho fundamental a la propiedad colectiva, a la vida y a la integridad física entre otros derechos, en casos de posesiones irregulares por parte de empresas y personas naturales que han causado el desplazamiento forzoso de comunidades enteras cuyo derecho a vivir en condiciones dignas ha sido vulnerado al verse obligados a abandonar su propiedad. Ver Sentencia n° 0073 del 5 de octubre de 2009, Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó. *Caso de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamandó*. Ver igualmente el informe de la CIDH sobre medidas provisionales luego de la visita al terreno a ambas comunidades, disponible en:

<http://www.cidh.org/countryrep/MPColombia2.20.09.sp.htm>

2.3.1 Tres obligaciones para garantizar el derecho a la alimentación: respetar, proteger y realizar

Analizando con más detalle las obligaciones que entran en consideración en la etapa de implementación del derecho a la alimentación, el CESCR analiza tres tipos de obligaciones principales: **respetar, proteger y realizar** (este análisis también lo ha hecho para el resto de los derechos económicos, sociales y culturales).

- La *obligación de respetar* quiere decir que los Estados no deben tomar medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir un acceso ya existente a los alimentos. Esta obligación es una obligación de abstención que el Estado tiene frente a sus ciudadanos. Por ejemplo, en el marco de una buena gobernanza de la tierra, las autoridades deben abstenerse de autorizar expropiaciones que vayan en contra de los estándares internacionales establecidos por los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo³⁵, especialmente cuando esto resulta en la violación del derecho a la alimentación. Con respecto al tema de desalojos, es importante tener en consideración que el respeto a la ley no siempre implica un respeto a los derechos humanos pues en muchos casos las leyes contienen disposiciones que favorecen a quienes ejercen cierto poder en el marco de la tenencia de la tierra.

En el caso *SERAC (Social and Economic Rights Action Center), Center for Economic and Social Rights, vs. Nigeria*, La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante ComADHP) sancionó la violación del derecho a la alimentación por parte del Estado Nigeriano al haber participado en acciones que conllevaron al desplazamiento forzado de 80 000 miembros de la comunidad Ogoni. Al ser parte del consorcio -constituido por la compañía petrolera nacional y la transnacional Shell-, el Estado tuvo una participación activa en la utilización irresponsable de los recursos y en la represión a la comunidad Ogoni. La actuación coordinada del estado y la transnacional conllevó a la destrucción de cosechas, al asesinato de animales y a una explotación inadecuada de los recursos naturales que causó la contaminación del aire, del suelo y del agua. En este caso la ComADHP tuvo en consideración varios derechos económicos, sociales y culturales afectados por la actuación y omisión por parte del Estado. Algunos de estos derechos son: el derecho a la salud y a un medio ambiente sano –artículos 16 y 24 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos³⁶-, el derecho a la vivienda (en conexidad con el derecho a la propiedad –artículo 14 de la CADHP) y por supuesto, el derecho a la alimentación (en conexidad con el derecho a la vida –artículo 4 de la CADHP).

En su decisión, la ComADHP determinó que en el caso concreto el gobierno de Nigeria había violado la obligación de respetar el derecho a la alimentación al haber destruido y contaminado los recursos naturales que son la principal fuente de alimentación de la comunidad Ogoni. De acuerdo a la Comisión, al participar en desencadenar el desplazamiento forzado de la comunidad, el estado obstruyó igualmente la capacidad de los habitantes de alimentarse por sus propios medios. La ComADHP determinó que, dentro de las medidas a adoptar para reparar la violación, el gobierno debía pagar una

³⁵ A/HRC/4/18, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

³⁶ En adelante CADHP.

compensación a las víctimas y desarrollar actividades de limpieza de los ríos y tierras contaminadas³⁷.

Respecto al contenido de la obligación de respetar el antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, J. Ziegler, hizo especial énfasis en el carácter arbitrario de las medidas que caracterizan la violación de esta obligación. En el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 2006, insistió en que “la obligación de *respetar* significa que el gobierno no debe privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación, ni dificultar su acceso a los alimentos. (...) Se produciría una violación de la obligación de respetar si, por ejemplo, el gobierno desalojara o desplazara arbitrariamente a las personas de su tierra, especialmente si la tierra es su medio básico de subsistencia. También se produciría una violación si el gobierno suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables disponen de medios alternativos para alimentarse, o si el gobierno introdujese a sabiendas sustancias tóxicas en la cadena alimentaria, puesto que el derecho a la alimentación entraña el acceso a alimentos “libres de sustancias nocivas”³⁸

- En cuanto a la obligación de *proteger*, ésta requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada³⁹. A diferencia de la obligación de respetar, en este caso la responsabilidad del estado no se juzga por una actuación deliberada en contra del derecho a la alimentación de las personas sino por el hecho de no controlar las actividades realizadas por terceros. Las Directrices de Maastricht que toman como base los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que “los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de dichos actores no estatales”⁴⁰.

La obligación que los estados tienen de proteger el derecho a la alimentación ha sido analizada igualmente en el caso de Nigeria mencionado anteriormente. En dicha ocasión, debido a que el gobierno permitió que las compañías privadas destruyeran los recursos naturales que proveen el alimento, su omisión frente a la actuación de terceros resultó en la violación del derecho a la alimentación de la comunidad Ogoni⁴¹. A nivel nacional, el caso “Brisas del Bejuco” en Honduras (noviembre de 2007) es un caso emblemático para la protección del derecho a la alimentación en el marco de un conflicto agrario. En este caso, el grupo de campesinos “Brisas del Bejuco”⁴² fue acusado de delito de usurpación por parte de un terrateniente de la zona. El Juzgado de primera instancia resolvió el caso y determinó su desalojo inmediato. El abogado del grupo presentó un recurso de amparo basado en argumentos que invocaban la obligación del estado de proteger el derecho a la alimentación de quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Estos argumentos tomaron

³⁷ ComADH. 2001. *Caso SERAC (Social and Economic Rights Action Center), Center for Economic and Social Rights, vs. Nigeria*, párrafo. 49.

³⁸ Comisión de Derechos Humanos. *El derecho a la alimentación*. Informe del Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler (16 de marzo 2006), Doc.N.U. E/CN.4/2006/44, párrafo 22.

³⁹ CDESCR. 1999. Observación General No. 12, párrafo 15.

⁴⁰ Directrices de Maastricht, párrafo 6.

⁴¹ ComADH. 2001. *Caso SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, párrafos 65-66.

⁴² Vivero Pol, J y Scholz, V. 2009. *La justiciabilidad del derecho a la alimentación en “Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre”*. LOM ediciones, p. 238

como base un curso de capacitación sobre el derecho a la alimentación al cual uno de los miembros de la comunidad había asistido. Luego de presentar recurso al fallo inicial, la Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula decidió el caso haciendo amplia referencia al PIDESC y a la interpretación que estableció el CDESCR sobre el derecho a una vivienda adecuada en la Observación General No. 7. La Corte resolvió y afirmó que “los desalojos llevan implícito un drama humano y pueden dar a lugar a graves violaciones de los derechos humanos” y por lo tanto, “debía dejarse sin valor y efecto la orden de desalojo”.

- Finalmente la obligación de *–realizar–* ha sido interpretada en la Observación General No. 12 bajo dos niveles distintos. El primero, la obligación de *realizar (facilitar)*- es aquella que exige un mayor despliegue por parte de las autoridades ya que requiere que el estado ponga en marcha actividades que fortalezcan el acceso y la utilización de los recursos y los medios que aseguran los medios de vida de la población, incluida la seguridad alimentaria. Sin embargo, la obligación de *realizar* va más allá de una responsabilidad progresiva por parte del estado. Abarca también una dimensión que busca proteger una situación de máxima vulnerabilidad de aquellos individuos o grupos que se encuentran en la incapacidad *–por razones ajenas a su control–* de disfrutar el derecho a la alimentación por sus propios medios. En este caso, se hace referencia a la obligación de *realizar (hacer efectivo)*.

Este tercer tipo de obligación plasma con más detalle lo estipulado en el artículo 2 del PIDESC, es decir, la obligación principal de tomar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. El CDESCR ha establecido que si bien este artículo incluye dentro de las medidas a adoptar la aprobación de leyes a nivel nacional, esta es sólo una de las acciones por medio de las cuales los estados deben dar cumplimiento a los derechos humanos. El Comité sugiere por ejemplo, el diseño de una estrategia que permita establecer responsabilidades concretas en cabeza de los distintos actores cuyo rol es determinante en la realización del derecho a la alimentación. Los distintos sectores relacionados con temas de salud, educación, empleo y seguridad social deben hacer parte del proceso de formulación de políticas públicas en materia alimentaria. Cada uno de estos sectores aporta un valioso conocimiento sobre las cuestiones que afectan el derecho a la alimentación desde otra óptica. Su perspectiva debe ser por lo tanto considerada al momento de elaborar una estrategia a largo plazo en aras de hacer políticas sostenibles y coherentes entre sí. De igual forma, el CDESCR recomienda incluir en la elaboración de dicha estrategia la participación significativa de los distintos niveles territoriales. Las políticas que definen los sistemas y cadenas de producción, elaboración, comercialización y consumo de alimentos deben ser discutidas a nivel nacional, regional y local para así lograr una mayor interacción y coordinación institucional.

Esta obligación ha sido ampliamente interpretada tanto a nivel nacional como a nivel internacional. En una gran variedad de casos que han sido llevados frente a la CorteIDH en materia de tierras, se ha examinado el cumplimiento de la obligación de *realizar* frente a la garantía del derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a la vida y el derecho a la propiedad, entre otros derechos que han sido considerados por la Corte.

La CorteIDH ha desarrollado una jurisprudencia que ha logrado definir el contenido del derecho a la propiedad desde una perspectiva mucho más amplia que incluye aspectos relacionados con la cultura y la identidad. Esta línea jurisprudencial ha sido fundamental

para la protección de las comunidades indígenas y tribales que han reivindicado durante muchos años la titularidad de sus tierras ancestrales. La CorteIDH ha empleado el Convenio 169 de la OIT como estándar interpretativo del derecho a la propiedad en los casos en los cuales está en juego un reclamo sobre un territorio ancestral por parte de comunidades indígenas. La Corte ha establecido que debido a la estrecha relación entre las comunidades indígenas y tribales con la tierra y los recursos naturales, ésta debe ser entendida como un aspecto intrínseco de su cosmovisión e identidad cultural⁴³.

Un caso de gran interés para el tema en estudio es el de la *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* en el que la CorteIDH consideró el derecho a la alimentación como parte integrante del derecho a la vida⁴⁴.

En los hechos del caso, la CorteIDH consideró un “hecho probado” que la venta de tierras del chaco paraguayo (desde finales del siglo XIX) por parte del Estado a extranjeros causó un fraccionamiento que tuvo como consecuencia un menor acceso a la tierra por parte de la comunidad indígena Sawhoyamaya. La Comunidad Sawhoyamaya (“del lugar donde se acabaron los cocos”) es precisamente una expresión sedentarizada de los indígenas que han habitado tradicionalmente el chaco paraguayo. Debido a que durante largos años el estado de Paraguay no reconoció los derechos sobre sus tierras ancestrales, la comunidad vivía en condiciones extremadamente difíciles debido a la falta de acceso a sus medios tradicionales de subsistencia (caza, pesca y recolección). La ayuda alimentaria que recibían los habitantes de la comunidad por parte del Estado no fue suficiente y la irregularidad en su distribución causó la muerte de 31 miembros, incluyendo la muerte de varios niños.

Dentro de las consideraciones que hace la Corte, una interpretación amplia del derecho a la vida conlleva a establecer que “junto con la carencia de tierra, la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya se caracteriza por el desempleo, el analfabetismo, las tasas de mortalidad por enfermedades evitables, la **desnutrición**, las precarias condiciones de su vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales”(subrayado fuera del texto)⁴⁵. En este sentido, La Corte estableció que hubo violación del derecho a la vida ya que el estado paraguayo no adoptó las medidas positivas necesarias que hubieran servido para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya. En las reparaciones, la Corte determinó que el Estado debía tomar medidas legislativas, administrativas y de otro tipo para que los miembros de la comunidad pudieran tener el uso formal y físico de sus tierras ancestrales. La Corte estableció un plazo de tres años para que el Estado implementara dichas medidas. Igualmente, consideró que el Estado debía crear un fondo económico para implementar proyectos agrícolas, sanitarios, de agua potable, de educación y de alojamiento. En el periodo de implementación de las medidas, la Corte resolvió que el Estado debía garantizar el acceso a una alimentación adecuada por parte de todos los miembros de la comunidad que no tenían el acceso completo a sus tierras.⁴⁶

⁴³ Courtis, C. 2009. *Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas por los tribunales de América Latina*, en Revista SUR, Número 10. Sao Paulo.

⁴⁴ Artículo 4 de la CADH.

⁴⁵ Dentro de sus consideraciones la Corte toma como base la Observación No. 12 del CDESCR.

⁴⁶ CorteIDH. 2006. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay*, párrafos 164 y 204-230.

Esta interpretación del derecho a la vida en sentido amplio ha sido establecida en muchos casos de pueblos indígenas que se enfrentan a situaciones de carencia extrema debido a una falta de acceso físico a la tierra. Esta situación ha llegado a comprometer, en varios casos, la garantía del derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales cobijados por el PIDESC. En dichos casos, la CorteIDH ha analizado el cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales a estos derechos y ha afirmado que el derecho a la vida “comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna”⁴⁷. Bajo esta óptica de análisis, el caso más reciente es el de la *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* cuya audiencia pública tuvo lugar el 14 de abril de 2010. Dentro de los antecedentes de este caso, la Comisión Interamericana (en adelante CIDH) alegó ante la CorteIDH que la falta de reconocimiento del derecho a la propiedad ancestral presuntamente ha mantenido en un estado de “**vulnerabilidad alimenticia**, médica y sanitaria a los miembros de la comunidad” (subrayado fuera del texto)⁴⁸.

La importancia de estos casos que han sido fallados por la CorteIDH tiene repercusiones no sólo en aspectos de propiedad, tenencia de la tierra y derecho a la alimentación sino también en relación con la obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales sin discriminación alguna.

2.3.2 Obligación de garantizar los derechos sin discriminación alguna

El PIDESC establece que “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (párrafo 2, artículo 2). Teniendo en cuenta que la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto, el CESCR ha establecido que “toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos (...) con el fin de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto”.

La discriminación en el acceso a los recursos o en el acceso a los alimentos nace a partir de las dinámicas de poder que se han establecido dentro de una sociedad. Perspectivas que incluyen un cierto nivel de discriminación se encuentran arraigadas dentro de algunas culturas y representan grandes obstáculos al momento de determinar el acceso a la tierra, por ejemplo, en el caso de las mujeres o las comunidades indígenas. Este comportamiento social muy probablemente se verá reflejado en un sistema de tenencia de tierra de tipo excluyente. En los sistemas de tenencia formal, la aprobación de leyes de ordenamiento territorial es un aspecto fundamental para evitar disposiciones de tipo discriminatorio. De hecho, las disposiciones que queden plasmadas en una ley pueden agudizar un problema de discriminación ya existente dentro de determinada comunidad. En este sentido, el proceso de consulta y de adopción de leyes en materia de acceso a la tierra requiere la

⁴⁷ CorteIDH. 2005. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párrafos 161-162.

⁴⁸ CIDH_CP-06/10. Comunicado de Prensa. Consultar la Resolución del 8 de Marzo de 2010 para tener más detalles sobre el estado actual de la demanda ante la Corte.

<http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/X%C3%A1mok.pdf>

participación significativa de todos los sectores de la sociedad para que su implementación sea sostenible a largo plazo.

En el tema de la tenencia de la tierra, la discriminación contra la mujer es más que frecuente en ciertas culturas. En algunos países, el acceso a la tierra por parte de las mujeres sólo es permitido por vínculos directos con sus maridos o familiares hombres⁴⁹. Esto crea por supuesto una dependencia total en el hombre y la tierra que éste le permita utilizar. En estos casos concretos, la mujer no logra tener una independencia real en el acceso a los medios de producción y por lo tanto su exclusión no sólo es discriminatoria sino que además tiene impactos directos en la alimentación del hogar. La legislación sobre sucesiones por ejemplo, muchas veces excluye a la mujer de heredar y por ende la excluye de acceder a la tierra y a sus medios de producción⁵⁰. A nivel de normativa internacional, *La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer* establece que los Estados Partes “adoptarán 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 en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) 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.”

Eliminar la discriminación en contra de la mujer en zonas rurales y lograr su participación en el desarrollo rural es entendido en la Convención desde una perspectiva amplia. Un adecuado acceso a la tierra incluye también el acceso a la educación y a medios productivos que le permitan explotar los recursos de manera eficiente, así como participar en los mercados locales y en los beneficios que éstos generen. Una igualdad de trato para las mujeres en los planes de reforma a la legislación de tierras es uno de los elementos incluidos en dicha disposición. Un ejemplo de legislación nacional que incluye

⁴⁹ FAO. 2008. Rae, I. *Women and the right to food* y FAO. 2006. Cotula, L. *Gender and law. Women's rights in agriculture*. Legislative study 76. Rome.

⁵⁰ FAO. 2009. Bojic Bultrini, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, libro 1, Roma. p. 203.

dentro de sus objetivos y principios la igualdad y equidad en el acceso a los recursos es la Ley de Orientación Agrícola de Malí (*Loi d'Orientation Agricole*, LOA), adoptada en Septiembre de 2006⁵¹. El artículo 8 de dicha legislación establece que la política de desarrollo agrícola tiene como objetivo garantizar la promoción de hombres y mujeres que vivan del sector agrícola, respetando el principio de equidad. En cuanto al acceso a la tierra y la asignación de parcelas, el artículo 83 establece que se dará prioridad a las mujeres, a los jóvenes y a los grupos vulnerables en dicho proceso de asignación⁵².

Es de igual importancia resaltar que las etapas de implementación y monitoreo del marco legal son fundamentales para que éste no sea discriminatorio. Muchos textos legales son perfectos en el papel pero no se implementan de manera efectiva en la práctica. En esta medida, la educación y la sensibilización sobre los derechos que consagre la legislación son vitales para que las personas puedan sentirse en el derecho de reclamar en caso de no hacerse efectivas las disposiciones previstas por la ley. El contenido de ésta debe ser canalizado y transmitido en formas que sean accesibles a los ciudadanos. El vocabulario jurídico y técnico debe ser aterrizado a la realidad para que las leyes sean accesibles y tengan un sentido más allá de su simple existencia. Sólo en esta medida los mismos ciudadanos podrán entender cuando la ley no está siendo cumplida por parte de las autoridades o de los demás particulares que la irrespeten. El monitoreo es por lo tanto un asunto de todos y tanto ciudadanos como autoridades deben participar de manera activa y libre para así poder tomar acción sobre dicho incumplimiento. En el tema de género, las mujeres deben hacer parte de dichos mecanismos desde un punto de vista institucional para poder influir las decisiones que tengan un impacto en el acceso de éstas a la tierra y a los alimentos⁵³.

La discriminación está al origen de la violación de muchos derechos humanos y en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, dicho argumento no ha sido lo suficientemente trabajado por parte de los representantes de la sociedad civil en casos concretos a nivel internacional.

La discriminación que existe en el acceso a la tierra por parte de algunos grupos que se encuentran en estado de marginalización social tiene un impacto directo en la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales. Como se vio anteriormente en los casos relacionados con el acceso a la tierra por parte de comunidades indígenas, la CorteIDH subrayó que dentro de las obligaciones positivas que emanan del derecho a la vida, la falta de provisión de servicios de salud, de servicios básicos mínimos, incluido el acceso al agua potable y servicios sanitarios y condiciones que permitan satisfacer el

⁵¹ Para profundizar en el estudio de caso de algunos países y legislaciones en materia de acceso a los recursos naturales, consultar FAO. 2008. Cotula, L. Djiré, M, Tenga, R.W. *The right to food and access to natural resources. Using human rights arguments and mechanisms to improve resource access for the rural poor*. Rome.

⁵² « L'Etat veille à assurer un accès équitable aux ressources foncières Agricoles aux différentes catégories d'exploitants Agricoles et promoteurs d'exploitations Agricoles. Toutefois, des préférences sont accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes déclarés vulnérables dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics. Les critères d'attribution des parcelles et de déclaration de vulnérabilité d'un groupe de populations sont fixés par voie réglementaire (Article 83, LOA) »

⁵³ FAO. 2009. Bojic Bultrini, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, libro 1, Roma. p. 229. En esta sección de la Guía se hace referencia al caso de Tanzania en el que el Consejo de Tierras Aldeanas (que cuenta con atribuciones para resolver conflictos), integrado por siete personas debe obligatoriamente contar con la participación de tres mujeres entre sus miembros de acuerdo al artículo 60 de la Ley de Tierras Aldeanas de Tanzania de 1999.

derecho a la alimentación constituyen violaciones a los derechos a la vida y a la integridad física⁵⁴. Dada la coexistencia de reivindicaciones culturales insatisfechas de la comunidad indígena y la situación de extrema pobreza en la que viven, la doctrina en materia de derechos humanos ha afirmado que la Corte “ha detectado una situación de *discriminación sistemática o estructural*” y que en dichos casos converge un mandato de respeto de la diversidad cultural con un mandato de adopción de medidas específicas para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad en situación de exclusión social y marginación⁵⁵. Las consecuencias de esta discriminación en el acceso a los alimentos por parte de individuos en estado de marginalización social es una violación del derecho a la alimentación. Por ende, tanto en el litigio nacional como en el regional e internacional deben continuar a explorarse los argumentos en materia de discriminación para reivindicar la violación del derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales⁵⁶. En la gran mayoría de los casos, la protección de estos derechos se ha logrado por una interpretación extensiva del derecho a la vida ya que en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sólo contempla la posibilidad de litigio para derechos sindicales y para el derecho a la educación⁵⁷.

2.4 Los principios de derechos humanos aplicados a la implementación del derecho a la alimentación

Dejando de lado las obligaciones jurídicas que se enmarca en el derecho internacional, los principios de derechos humanos que recoge las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación constituyen un elemento fundamental para hacer efectivo este derecho a nivel nacional. La **participación**, la **rendición de cuentas**, la **no discriminación** (que, como se mencionó anteriormente es a la vez un principio y una obligación), la **transparencia**, la **dignidad humana**, el **empoderamiento** y el **estado de derecho** (o imperio de la ley), son los principios PANTHER (acrónimo en inglés) que se aplican para la implementación del derecho a la alimentación. El objetivo final de estos principios es enmarcar todas las etapas de implementación del derecho a la alimentación dentro de un enfoque basado en los derechos humanos. Darles pleno cumplimiento es esencial tanto en la etapa de formulación de políticas y proyectos como en la etapa de vigilancia y monitoreo. Estos principios tienen como fundamento de base derechos humanos de tipo procesal y sustancial reconocidos tanto a nivel nacional como a nivel del derecho internacional.

Observando con más detenimiento algunos de los principios de derechos humanos que circunscriben las acciones de implementación del derecho a la alimentación, su alcance puede ser diferente dependiendo de un grupo a otro. Al principio de *participación* por ejemplo, se le ha denominado “consentimiento libre, previo e informado” cuando se

⁵⁴ CorteIDH. 2005. *Caso Comunidad Yakie Axa v. Paraguay*, párrafos 161-162, 164-165 y 167.

⁵⁵ Ver Courtis, C. *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*, opcit, p. 22.

⁵⁶ Ver Courtis, C. *Ibidem*, p. 19.

⁵⁷ El artículo 19 establece lo siguiente: “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 (derechos sindicales) y en el artículo 13 (derecho a la educación) fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Paréntesis fuera del texto)”.

refiere al caso concreto de las comunidades indígenas y el deber ser consultadas respecto a los proyectos de explotación de los recursos naturales que tendrán lugar en sus territorios⁵⁸.

Garantizar estos principios en las distintas etapas de la elaboración e implementación de políticas públicas tiene implicaciones concretas a nivel jurídico. Además de dar legitimidad a las medidas adoptadas por parte del gobierno, la participación de todos los actores -especialmente los grupos más vulnerables- en las decisiones que afectan sus derechos a largo plazo, es una condición básica para la sostenibilidad de dichas políticas. La jurisprudencia a nivel nacional ha determinado el alcance de estos principios a través de algunos casos concretos. Dos casos colombianos muestran cómo la Corte Constitucional ha reconocido estos principios en su jurisprudencia.

En el primero, la Corte ha interpretado el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados adecuadamente antes de autorizar proyectos de explotación de los recursos naturales. En la sentencia SU-039/97 la Corte Constitucional considera una acción de tutela⁵⁹ interpuesta por el Defensor del Pueblo, en representación de la comunidad indígena U'wa contra el Ministerio del Medio Ambiente y la Sociedad Occidental de Colombia Inc⁶⁰. A través de la acción judicial se alega que el proceso de consulta previa que habría debido ser realizado con antelación a la otorgación de la licencia de hidrocarburos dentro de su territorio no fue idóneo con base a los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT. El Defensor del Pueblo solicitó repetir la consulta en mejores condiciones y, por separado, solicitó la nulidad del auto administrativo que autorizó la licencia. Al decidir el caso en cuestión, la Corte Constitucional establece que la armonía entre la explotación de los recursos naturales y el derecho de conservación de la identidad cultural, étnica, económica y social de las comunidades U'wa se consigue a través de un mecanismo de participación de las comunidades en la toma de decisiones. La decisión de la Corte enfatiza el carácter fundamental de este derecho de consulta, -cuya fuente de internacional hace parte de la Constitución colombiana⁶¹- al ser entendido como una condición básica para la supervivencia de las comunidades indígenas dentro de su propia cultura e identidad. Por estos motivos, la Corte Constitucional ordenó la suspensión de la licencia ambiental y ordenó a las autoridades realizar la consulta tal y como habría debido tener lugar.

**¿Cuál es el significado de la participación en este contexto?
¿Qué es el derecho de Consulta?**

- La Corte Constitucional interpretó que la consulta debe buscar el conocimiento pleno de la comunidad respecto al proyecto y los efectos que causaría su implementación en el ámbito económico, social, cultural y político y la valoración de las ventajas y desventajas.

⁵⁸ Convenio 169 de la OIT.

⁵⁹ La acción de tutela en Colombia es una acción judicial equivalente a la acción de amparo.

⁶⁰ Courtis, C. *Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas por los tribunales de América Latina*, opcit p. 65.

⁶¹ En la Constitución colombiana, el artículo 93 establece que todos los tratados de derechos humanos que hayan sido ratificados por Colombia hacen parte del “bloque de constitucionalidad”, es decir que se encuentran al mismo nivel de la Carta Constitucional.

- Las comunidades deben ser escuchadas y de no existir acuerdo, la actuación de las autoridades no debe ser arbitraria, sino objetiva, razonable y proporcional.

Otro principio que es de gran importancia al momento de establecer políticas públicas de buena gobernanza en la tenencia de la tierra es la *rendición de cuentas*⁶². El segundo caso colombiano permite ilustrar la falta de aplicación de este principio y muestra cómo la Corte Constitucional establece la obligación de asegurar mecanismos de rendición de cuentas entre los distintos niveles de la descentralización territorial.

En la sentencia T-704/06, la Corte analiza una tutela instaurada por parte de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC en representación de la asociación de jefes de la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira en contra de las autoridades municipales y nacionales. Según los peticionarios, las entidades contra las cuales se instaura la demanda incurrieron en actuaciones y omisiones que han impedido a las comunidades percibir y ejecutar los recursos económicos que les corresponden de acuerdo a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación⁶³. Debido a la omisión por parte de las autoridades, las comunidades se encontraban en una situación de extrema pobreza y por lo tanto en la demanda se alega la violación del derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, el derecho de petición, el derecho a la dignidad humana, a la salud, a la educación y a la igualdad (a no ser discriminados por razones culturales) a la luz de las normas constitucionales y del Convenio 169 de la OIT.

La Corte determinó la responsabilidad de las autoridades demandadas y estableció que el Estado está en la obligación de poner en marcha acciones positivas para el pleno ejercicio de estos derechos por parte de las comunidades indígenas, subrayando la estrecha relación que existe entre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, y el goce del derecho a la subsistencia e identidad cultural.⁶⁴ De igual forma, considera que todas las entidades territoriales a nivel descentralizado tienen la responsabilidad de asegurar que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades indígenas y por lo tanto declara responsables a las autoridades por falta de controles sobre la efectiva entrega de los fondos a las comunidades. La Corte también establece la obligación que tiene el Estado en capacitar a la comunidad para que ella misma fiscalice de manera adecuada la entrega de los recursos y declara entonces la violación del derecho al respecto de la dignidad humana, el derecho a la salud, a la educación, a la participación y a la autonomía de las comunidades indígenas y a no ser discriminado por razones culturales. Dentro de las reparaciones a la comunidad, ordena la entrega de los recursos, que no habían sido entregados, dividiendo la carga financiera entre las autoridades responsables de hacer la transferencia de dichas partidas. De esta forma, la Corte Constitucional colombiana hace efectivo el principio de rendición de cuentas a un nivel descentralizado.

⁶² La rendición de cuentas implica que las autoridades asuman la responsabilidad frente a los ciudadanos con respecto a sus respectivas acciones y omisiones.

⁶³ Con cargo a las vigencias fiscales de los años 1999, 2000, 2001 y 2002.

⁶⁴ Courtis, C. opcit. p.71

3. La gobernanza de la tierra y el derecho a la alimentación en la práctica

3.1 Un marco común de legitimidad y sostenibilidad

La iniciativa que busca desarrollar las Directrices sobre la gobernanza en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales⁶⁵ tiene como objetivo establecer un marco global de recomendaciones que puedan ser utilizadas por los Estados y las partes interesadas al momento de planear y diseñar políticas en materia de tenencia de tierras y otros recursos naturales. El actual proceso de consulta regional que se lleva a cabo en los diferentes continentes ha sido de gran importancia para intercambiar perspectivas sobre complejidades locales así como para poner sobre la mesa ciertos temas que merecen ser discutidos desde una óptica más amplia.

Los actuales desafíos de un mundo cada vez más globalizado han suscitado nuevas problemáticas frente a las cuales el enfoque basado en los derechos humanos brinda un marco para desarrollar políticas que sean legítimas y sostenibles. Durante el proceso de elaboración, las Directrices sobre la tenencia de la tierra se benefician ciertamente de otras experiencias que ya han sido desarrolladas en el seno de la FAO. Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, adoptadas por el Consejo de la FAO en 2004, constituyen en ese sentido una base sólida de inspiración. Debido a que las Directrices sobre la tenencia constituyen en gran parte una profundización de algunas de las disposiciones de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación (especialmente los aspectos relacionados con el manejo de los recursos naturales), el resultado final será un marco complementario para el desarrollo de políticas coherentes que busquen el desarrollo social y económico de un país. ¿Qué tipo de acciones pueden promover las Directrices Voluntarias sobre la tenencia a nivel nacional?

3.2 De la planificación al monitoreo: aplicar un enfoque de derechos humanos a las políticas de la tenencia de la tierra

Al tomar como base un enfoque de derechos humanos, la futura implementación de las Directrices para una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales implicará llevar a cabo determinados procesos y acciones específicas que conlleven a una adecuada programación de políticas y proyectos a nivel nacional. Dicho enfoque representa un marco que debe orientar el diseño y la implementación de estas políticas, desde la fase inicial hasta la etapa de monitoreo y seguimiento. Como se mencionó durante el capítulo 2 del presente documento, el *Entendimiento Común* entre las distintas agencias de las Naciones Unidas contiene algunos aspectos clave para implementar el *enfoque de derechos humanos* en la etapa de programación de políticas públicas. Teniendo en consideración el amplio impacto de los proyectos desarrollados con el respaldo de las Naciones Unidas a nivel nacional, y debido a que algunos países han decidido adoptar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

⁶⁵ Ver <http://www.fao.org/nr/tenure/directrices-voluntarias/es/>

(UNDAF)⁶⁶, resulta indispensable aclarar el contenido y las implicaciones de este enfoque que pretende ser la base para la programación a un nivel operativo.

El *Entendimiento Común* menciona cuatro puntos específicos: i) la evaluación previa, ii) el análisis de las capacidades (recursos, formación, etc.) de las autoridades para cumplir con sus obligaciones y de la población para hacer valer sus derechos. Una vez evaluados dichos aspectos, los programas deben buscar el fortalecimiento de capacidades en ambos niveles de acuerdo a los resultados del análisis realizado, iii) el monitoreo y la evaluación y, iv) la integración de recomendaciones por parte de las instituciones internacionales de derechos humanos. A continuación se presentará con más detalle el primer y el tercer aspecto vistos desde la perspectiva integral de la relación entre el derecho a la alimentación y la gobernanza de la tierra.

El primer punto al cual hace alusión el *Entendimiento Común* es al análisis y a la evaluación general que deben realizarse con antelación al diseño de cualquier política o proyecto. En este proceso, los derechos de los individuos y las obligaciones de las autoridades frente a éstos son el principal punto de referencia. El enfoque busca entender las razones estructurales por las cuales ciertos derechos humanos no están siendo garantizados en dicho contexto nacional, para estar así en la capacidad de formular respuestas concretas.

En el caso del derecho a la alimentación y su relación con el acceso a la tierra, la importancia de realizar una evaluación previa ha sido resaltada igualmente por parte del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, al exponer los desafíos y las oportunidades que conlleva la inversión agrícola en el marco de adquisiciones y arrendamiento de tierras a gran escala. En su último informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁶⁷, el Relator presenta un conjunto de principios que pretenden servir de orientación para los estados y demás actores durante la negociación, la implementación y el seguimiento de dichos proyectos de inversión⁶⁸. Tomando como base el respeto al derecho internacional así como a los acuerdos y obligaciones en materia de derechos humanos, éstos principios ofrecen recomendaciones para que los estados estén en la capacidad de tomar decisiones lo suficientemente incluyentes y legítimas para garantizar ambos objetivos: la efectividad y sostenibilidad de las políticas de desarrollo económico y la realización de los derechos humanos⁶⁹.

⁶⁶ De acuerdo a la resolución 53/192 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el UNDAF busca armonizar los proyectos implementados por las agencias de las Naciones Unidas a nivel nacional. Su elaboración se lleva a cabo junto con los miembros del gobierno, la sociedad civil, el sector privado, los donantes y otras agencias como el FMI, el Banco Mundial e instituciones regionales para el desarrollo. Ver la Guía UNDAF 1999 disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/coordination/ecosoc/wgga/Spanish-UNDAF.pdf>

⁶⁷ Ver el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. *Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos* presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/33/Add.2, Marzo de 2010.

⁶⁸ Para una profundización sobre el tema de inversión sostenible desde un punto de vista contractual ver: Cotula, L, *Investment contracts and sustainable development. How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments*. IIED, 2010. Londres.

⁶⁹ El principio 9 incluido en el Informe del Relator recomienda que, en aras de tener claridad sobre las consecuencias que generan los proyectos de inversión sobre la realización del derecho a la alimentación, una evaluación del impacto de dichos proyectos debe llevarse a cabo antes de la aprobación o autorización de los mismos.

Una activa participación de los distintos actores en la etapa de evaluación previa es esencial por varios motivos. Además de constituir un derecho individual y colectivo (como se vio en el caso de las Comunidades Indígenas), el intercambio de perspectivas con la población local es una fuente de conocimiento para formular políticas que son mucho más adecuadas y eficientes frente a los requerimientos del contexto específico. Por ejemplo, un aspecto fundamental es llevar a cabo un análisis cuidadoso sobre las tierras que puedan ser asignadas a futuros proyectos de inversión. Algunas tierras pueden ser consideradas por actores externos como tierras sin uso alguno mientras las mismas pueden representar los principales medios de subsistencia para la población local. La actividad de pastoreo, por ejemplo, es de particular importancia en este contexto ya que los individuos que la ejercen tienen un uso sobre la tierra que muchas veces no es lo suficientemente visible para las autoridades y por ende, debido a que éstos no tienen la propiedad sobre la tierra, nada les garantiza una seguridad a largo plazo.

Retomando el tercer aspecto que señala el *Entendimiento Común*, más allá de la observación de los resultados obtenidos por el proyecto, la etapa de monitoreo y evaluación pretende evaluar los procesos mediante los cuales se ha llegado a dichos resultados. Teniendo en cuenta que los procesos deben incorporar los principios de derechos humanos durante la planeación, el diseño, la implementación y el monitoreo de los objetivos del proyecto, el desarrollo de indicadores que permitan evaluar estos procesos resulta esencial⁷⁰. El no realizar una evaluación y un monitoreo constante impide identificar vacíos y posibles errores en la etapa de implementación. Incluso, omitir este aspecto puede desencadenar efectos que lleguen a ser contrarios a los objetivos iniciales del proyecto mismo, ocasionando posiblemente un deterioro en la situación económica y social de una comunidad o región.

Las políticas que busquen impulsar el desarrollo rural de determinada zona del territorio y cuya implementación afecte -de uno u otro modo- la seguridad en el acceso a la tierra, deberán ser sometidas a un monitoreo que permita evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones que tiene el estado en materia del derecho a la alimentación. Por ejemplo, si dichas políticas han ocasionado -directa o indirectamente- el desplazamiento y la inseguridad alimentaria de la población local, las autoridades estarían incumpliendo la obligación de respetar el derecho a la alimentación y por lo tanto dicha política debería ser revisada y reformulada con base en los resultados del monitoreo (situación que se puede evitar con la realización de una adecuada evaluación previa). En la etapa de monitoreo es de gran importancia que éste sea realizado por distintos actores y a distintos niveles. El gobierno proporcionará generalmente información de tipo estructural: conformación de instituciones, aprobación de leyes, gestión administrativa de los planes y programas de desarrollo, etc. Las instituciones que contribuyen a la realización del monitoreo de manera independiente al gobierno proporcionarán un tipo de información seguramente más crítica pero de gran utilidad para ver los aspectos que pueden estar ocasionando problemáticas en la implementación.

Teniendo en consideración que para evaluar el cumplimiento de objetivos tan amplios como *la seguridad en la tenencia de la tierra* o *la realización del derecho a la alimentación*, la información que proviene de actores externos al gobierno -la academia,

⁷⁰ Una discusión pertinente sobre los desafíos prácticos del desarrollo e implementación de indicadores sobre la seguridad en la tenencia se plantea en Laksa, K and El-Mikawy Noha, *Reflections on Land Tenure Security Indicators*, PNUD Oslo Governance Centre, Discussion Paper 11-June 2009.

las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y los mecanismos de monitoreo internacional- representa un barómetro que mide el impacto de las políticas públicas. Es de gran importancia que el gobierno facilite el trabajo de quienes hacen el seguimiento y el monitoreo de las políticas públicas. Los “*Principios de París*” relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos⁷¹ representan un consenso generalizado respecto al rol y características de instituciones creadas como Consejos, Comisiones o Secretarías de derechos humanos cuya función principal es la de promover y proteger los derechos fundamentales a nivel nacional. Los Principios de París hacen énfasis en la garantía de independencia como un aspecto de gran importancia para que estas instituciones puedan hacer su trabajo correctamente. Por ende, esto es algo que debe verse reflejado en la composición (elección de quienes conforman la institución, asignación de recursos, etc.) y en el funcionamiento de dichos organismos.

3.3 Instituciones, administración y legislación en la práctica

La administración de la tierra requiere la existencia de instituciones lo suficientemente sólidas pues de éstas depende que las medidas y los procesos administrativos incorporen realmente las obligaciones en materia de derechos humanos y los principios para una buena gobernanza. En este sentido, los principios PANTHER que caracterizan la implementación del derecho a la alimentación (*participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho*) comparten una base común con los principios para una buena gobernanza, particularmente en lo relacionado con la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho.

La relevancia de una institucionalidad transparente, coordinada y eficiente es fundamental tanto en la prestación del servicio por parte de la administración como a una dimensión más amplia que englobe la formulación de las políticas públicas. En lo relacionado con el primer aspecto, la garantía de estos principios resulta particularmente importante en lo concerniente al sistema de catastro y registro de la propiedad⁷², por ejemplo. La forma en la que se realice el levantamiento catastral y el registro posterior de los datos sobre la propiedad y la posesión de la tierra tienen un impacto considerable en los impuestos y avalúo de la tierra. Debido a los intereses que hay de por medio, se presentan muchos casos de corrupción que pueden desencadenar conflictos sobre la propiedad. Asegurar la transparencia en el manejo de la información es un elemento clave para que todos –tanto la población como las autoridades mismas– tengan acceso a ésta en condiciones de igualdad. Un buen sistema de catastro y registro es indispensable para una adecuada planeación del territorio. De hecho, es una herramienta esencial para las instituciones públicas en la definición y autorización de proyectos pues sólo a partir de una identificación efectiva de la utilización actual del territorio se podrá planificar en un modo más sostenible aquellos proyectos relacionados con la agricultura y la explotación

⁷¹ Ver <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

⁷² Sistema de información sobre la tierra, normalmente basado en la división en parcelas, que contiene un registro de intereses acerca de los derechos, las restricciones y las responsabilidades sobre la tierra. El catastro se encarga de la formación, conservación y actualización del inventario de los bienes inmuebles situados en el territorio nacional partir del estudio de sus elementos físicos, económicos y jurídicos. La información de cada predio se inscribe en una base de datos de forma textual y gráfica (cartografía).

de los recursos naturales. La transparencia en la información contribuye a tomar decisiones que no vayan a ocasionar un deterioro en los derechos individuales y colectivos sobre la tierra, obstaculizando así el acceso a los alimentos y la garantía del derecho a la alimentación.

De igual forma, la coordinación en el manejo de la información debe hacer parte de todo el sistema institucional, tanto a nivel nacional como a nivel departamental o municipal. En la formulación de políticas públicas, la coordinación entre distintos sectores e instituciones que contribuyen a la realización efectiva del derecho a la alimentación es esencial. Las instancias de coordinación facilitan la articulación de las políticas y las acciones concretas que se pretendan implementar. En este ámbito, tener en consideración los vínculos entre la gobernanza sobre la tenencia de la tierra y el derecho a la alimentación es indispensable para que la ejecución de los programas resulte coherente y no se presenten contradicciones en su implementación. La creación de tales organismos es por ende necesaria y algunos países ya han dado algunos pasos significativos al respecto.

El caso de Bolivia refleja la implementación concreta de instancias nacionales y descentralizadas cuya misión es la implementación del derecho a la alimentación desde una perspectiva integral y multisectorial. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación en la Nueva Constitución aprobada en diciembre de 2007, (artículo 16) se ha llevado a la práctica en los planos institucional, legal, educativo y sobre todo a través de la implementación de programas multisectoriales como Desnutrición Cero y el Programa Multisectorial de Alimentación Escolar. La creación y reforma posterior del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)⁷³ tiene como objetivo impulsar y coordinar la participación entre instituciones del sector público y la sociedad civil para la formulación, difusión y seguimiento de políticas sectoriales de alimentación y nutrición, promoviendo la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A nivel operativo, el Comité Técnico CT-CONAN es la instancia que da implementación al Programa Multisectorial Desnutrición Cero⁷⁴ y promueve el derecho a la alimentación adecuada en Bolivia. La participación de varios ministerios⁷⁵ en el CONAN, entre los cuales se encuentra el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, ha sido fundamental para tratar de manera integral las políticas de tierras y desarrollo rural y su impacto en el derecho a la alimentación. Por ejemplo, actualmente este Ministerio trabaja sobre cuatro políticas⁷⁶ que apoyan directamente al Programa Multisectorial de Alimentación Escolar en Bolivia mediante un impulso a la producción de alimentos locales para el consumo familiar.

En el caso de Bolivia, la coordinación institucional se ha descentralizado a nivel departamental y municipal. Con la creación de los CODAN (Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición) y los COMAN (Consejos Municipales de Alimentación y

⁷³ El Decreto Supremo No. 27029 del 8 de mayo de 2003 da creación al CONAN y éste es reformado por el Decreto Supremo No. 28667 del 5 de abril de 2006.

⁷⁴ Este programa busca dar respuestas a la desnutrición crónica que afecta a uno de cada tres niños menores de cinco años en Bolivia. Tiene un alcance en 166 municipios del país.

⁷⁵ Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Ministerio del Agua y del Medio Ambiente, Ministerio de Salud y Deportes.

⁷⁶ Política de Soberanía Alimentaria que promueve la agricultura familiar campesina, Política de tierras, Política de aprovechamiento y manejo de suelos y Política de producción ecológica.

Nutrición) se refuerza el carácter integral y multisectorial en la ejecución de programas y proyectos a dichos niveles. En los municipios de Caripuyo y Villavecia, por ejemplo, el Plan Estratégico Institucional (PEI) ha sido realizado con base a los principios PANTHER del derecho a la alimentación y, a un nivel operativo, se prevén mecanismos concretos de ejecución, monitoreo y vigilancia del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y del Plan Operativo Anual (POA)⁷⁷ que dan implementación a acciones concretas para garantizar el derecho a la alimentación en dichos municipios.

En materia de monitoreo y mecanismos de recursos, señalar el caso de Brasil es de gran interés. Teniendo en consideración que la estrategia de implementación del derecho a la alimentación en Brasil es ampliamente reconocida por abarcar distintos niveles: desde el reconocimiento constitucional y legal hasta la implementación de programas específicos bajo la supervisión de sólidas instancias de coordinación, y la implementación de mecanismos de vigilancia, hablar del monitoreo y los mecanismos de recurso es sólo uno de los componentes del caso brasilero. De hecho, a pesar de no contar con una institución que cumpla a cabalidad con los postulados de los Principios de París en términos de independencia, el rol de ciertas instituciones como es el caso del *Ministerio Público* ha sido de gran importancia en la protección del derecho a la alimentación. El mandato del *Ministerio Público* tiene fundamento constitucional y consiste en hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de políticas públicas y asegurar que éstas estén en conformidad con la Constitución y la Ley. Sin ser una instancia judicial, su actuación se lleva a cabo de forma independiente al gobierno y, por tal razón, está en la capacidad de investigar casos de violaciones de derechos humanos, formular recomendaciones a las autoridades y en caso de que éstas no sean acatadas, llevar los hechos ante instancias judiciales. En este sentido, se entiende que aunque el *Ministerio Público* está encargado del monitoreo y la promoción de los derechos humanos, el alcance de su mandato permite decir que cumple un rol *cuasi judicial*⁷⁸ (mandato de investigar y establecer recomendaciones que no son vinculantes como lo es un fallo judicial, aunque sí tiene un poder para activar las instancias judiciales) y por ende, constituye uno de los mecanismos de recurso para reclamar la protección del derecho a la alimentación en Brasil.

Por otro lado, la Relatoría Nacional para el Derecho a la Alimentación y la Tierra Rural en Brasil es un sistema de monitoreo creado bajo la inspiración del mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. El rol de monitoreo de este mecanismo es de gran relevancia ya que abarca de modo integral las problemáticas relacionadas con la tenencia de la tierra y las violaciones del derecho a la alimentación. El modo bajo el cual se implementa este mecanismo de vigilancia facilita un contacto directo con la sociedad civil ya que una gran parte del trabajo de investigación y seguimiento tiene lugar a partir de visitas a las comunidades afectadas. El Relator Nacional juega un papel fundamental en facilitar el diálogo entre las autoridades y la sociedad civil y de tal forma, canaliza los conflictos hacia una vía de negociación en la que el Ministerio Público interviene algunas veces, estableciendo Términos de Ajustamiento de Conductas (TAC): herramienta mediante la cual las autoridades reconocen su incumplimiento frente a los individuos y se comprometen ante

⁷⁷ La Ordenanza 35 de 2009 por medio de la cual el Consejo Municipal instruye el cumplimiento del PEI de Villavecia establece la constitución de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional

⁷⁸ Ver Suarez, A.M. 2008. *How to promote the Justiciability of the Human Right to Food*. FIAN International. Heidelberg, FAO. 2007 *Lessons learned from Brazil*. Rome, y FAO. Forthcoming. Franceschini T, Burity V y Cruz L. *Mechanisms to claim the right to food in Brazil*.

el Ministerio Público a dar cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo a los términos que éste establezca en el acuerdo.

Finalmente, otro aspecto de gran importancia para implementar las obligaciones en materia del derecho a la alimentación es la adopción de legislación que garantice este derecho a nivel nacional. Tal reconocimiento puede darse a nivel constitucional así como a través de leyes marco o leyes sectoriales. Varios países han reconocido el derecho a la alimentación de manera explícita en sus constituciones. Brasil por ejemplo, recientemente aprobó la enmienda constitucional que incluye el derecho a la alimentación en el artículo 6 en el que se consagra la protección de otros derechos económicos, sociales y culturales. En el caso de Ecuador, el artículo 13 de la Nueva Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente consagra el derecho a la alimentación como el derecho a tener “acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos.” Se puede decir que, hasta el momento, alrededor de 22 son los países que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación en sus constituciones⁷⁹.

En cuanto al reconocimiento del derecho a la alimentación en el marco legal, la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua⁸⁰ es un ejemplo de la consagración legal del derecho a la alimentación desde una perspectiva integral. La ley no sólo establece este derecho como el objeto mismo de la legislación sino que además crea un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional cuyo objetivo es “promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como derecho fundamental” (artículo 10). Dentro de éste se establecen las Comisiones de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, instituciones de coordinación multisectorial a distintos niveles (nacional, regional, departamental y municipal). Junto con la participación de miembros de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades indígenas y el gremio de productores agropecuario, la legislación prevé dentro de la conformación de la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN) la presencia del Ministerio Agropecuario y Forestal y el Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en lo que resulta de particular interés para la gobernanza sobre la tenencia de la tierra. Como en el caso de Bolivia visto anteriormente, la articulación entre las diferentes instituciones públicas que tienen relevancia para el derecho a la alimentación y su descentralización a los diversos niveles territoriales es un aspecto fundamental para la ejecución concertada de políticas, proyectos y programas que tengan un impacto sobre el derecho a la alimentación. En este caso, resulta de gran importancia señalar que la Ley incorpora en su totalidad los principios PANTHER y la importancia de integrar el enfoque de equidad de género a toda legislación, política, estrategia, plan, programa y proyecto que el Estado de Nicaragua formule y aplique en relación con el tema de alimentación y nutrición (artículos 2,3, 7 y 8).

Durante el proceso de elaboración de la legislación en materia de alimentación así como durante el proceso de adopción del resto de leyes nacionales, deberá analizarse su alcance

⁷⁹ El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también puede ser implícito y, en este caso, el número de países que incluyen el derecho a la alimentación en sus constituciones gira entorno a 55 países, de acuerdo a los estudios realizados por la FAO. Ver, Vidar, M y Knuth, L. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*. FAO Forthcoming. y FAO. 2009. Bojic Bultrini, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, libro 1. Roma.

⁸⁰ Ley No. 693 de 2009, Diario Oficial No. 1333, Managua, 16 de Julio de 2009.

y contenido desde un enfoque de derechos humanos y en particular, tener en consideración las obligaciones del estado para garantizar el derecho a la alimentación. Al momento de adoptar leyes sobre tierras por ejemplo, se requiere tener en consideración el impacto de su contenido sobre el derecho a la alimentación. En este proceso, tomar en consideración la dimensión cultural y la discriminación que en algunos países se encuentra arraigada en las mentalidades de acuerdo a las percepciones sobre algunos sectores de la sociedad resulta indispensable.

En el tema de género y acceso a la tierra, la ley puede constituir un gran obstáculo para que las mujeres ejerzan la propiedad y gocen de los beneficios que dicho acceso genera. En muchos países de Latinoamérica, son pocas las mujeres que ejercen el derecho de propiedad y que administran las tierras en zonas rurales⁸¹. En Brasil, sólo el 11% de la tierra pertenece las mujeres, en México es el 22.4 % y el 15.5% en Nicaragua. En algunos casos, el obstáculo no se encuentra evidenciado en la legislación sobre la propiedad sino en la legislación de familia y sucesiones cuyas disposiciones pueden contener artículos discriminatorios desde una perspectiva de género. Por lo tanto, la participación de las mujeres y demás sectores de la sociedad cuya discriminación es latente dentro de las prácticas sociales y la legislación, resulta indispensable en aras de evitar violaciones del derecho a la alimentación. Como se pudo constatar en el capítulo 2, el irrespeto de los derechos humanos puede verse seriamente afectado por una discriminación que, si bien no nace en la ley, al ser legitimada por la norma y por su aplicación se consolida en la práctica. En esta medida, al elaborar leyes en materia de tierras y otros recursos naturales, no sólo se deberá analizar que éstas no contengan disposiciones discriminatorias que conlleven a la violación del derecho a la alimentación de grupos que resulten excluidos, sino además deberá hacerse un análisis en confrontación con leyes sectoriales cuyas disposiciones resulten pertinentes para el derecho a la alimentación. En dicho análisis deberá asegurarse que la legislación no se contradiga entre sí y sobretodo que no se generen efectos adyacentes que resultarían en violaciones a los derechos humanos.

3.4 ¿Qué son las Directrices Voluntarias?

El enfoque de derechos humanos y sus aspectos prácticos, tal y como fueron presentados a lo largo de este documento, se encuentra incluido de principio a fin en el texto de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Estas constituyen un punto de partida para la elaboración de las Directrices sobre una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. De hecho, en cuanto a los vínculos que hay entre el acceso a la tierra y el derecho a la alimentación, el contenido de estas nuevas Directrices será una profundización de los aspectos ya señalados en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación de 2004⁸². Este estudio ha querido resaltar que dichos vínculos son de tipo multisectorial y que su concretización pone en relación una gran variedad de actores a diferentes escalas del territorio nacional. Igualmente, mediante las experiencias de ciertos países, se ha podido ilustrar la multiplicidad de acciones que pueden ser tomadas a

⁸¹ FAO. 2006. *Gender and Law. Women's rights in agriculture*, legislative study No. 76 Rev. 1. p. 23-24.

⁸² La FAO ha desarrollado herramientas concretas que permiten adaptar el contenido de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación al contexto local de los distintos países. Para profundizar en los aspectos de implementación del derecho a la alimentación, consultar *La Caja de Herramientas sobre el Derecho a la Alimentación*: http://www.fao.org/righttofood/publi_02_es.htm

distintos niveles para dar implementación a una política de tipo integral en la que los derechos humanos sean el objetivo principal.

En pocas palabras, ¿qué son las Directrices Voluntarias? Las Directrices retoman una variedad de temáticas y abarcan su complejidad desde un marco conceptual que pretende ser claro y ampliamente aceptado entre las múltiples partes que participan en la etapa de negociación de este documento. En ese sentido, incluyen definiciones específicas, objetivos por alcanzar y etapas de implementación que servirán de base para guiar a los estados y a los demás actores en materia de gobernanza en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales a nivel nacional. Las Directrices Voluntarias serán sobre todo un instrumento de carácter práctico ya que incluirán una amplia gama de recomendaciones que los estados podrán adaptar al contexto local durante la elaboración de políticas públicas. De igual forma, constituye una caja de herramientas para la fase de implementación de las mismas en distintos ámbitos y sectores de la política. Para llegar a un acuerdo sobre su contenido, las partes interesadas –incluyendo al gobierno, a la sociedad civil y al sector privado principalmente– harán un análisis común y un intercambio de experiencias que conllevará a un compromiso tanto a nivel teórico como a nivel práctico. La elaboración y adopción de las Directrices no es una empresa fácil por la diversidad de actores, intereses y posiciones que hay de por medio. De hecho, el querer sentar un consenso bajo un enfoque de derechos humanos así como una pauta de implementación a nivel global, es un proceso ambicioso en sí. No obstante, es precisamente debido al intercambio de perspectivas entre los distintos actores, y a los compromisos que éstos establezcan al momento de su adopción, que las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de la tierra y otros recursos naturales constituirán un acuerdo legítimo para todas las partes.

Conclusión

Las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de la tierra y otros recursos naturales buscan brindar recomendaciones prácticas para la elaboración de una política sostenible sobre la gobernanza de los recursos naturales. Su relación con el derecho a la alimentación es fundamental y por lo tanto, el acceso a la tierra debe ser abordado desde una perspectiva amplia y no restrictiva de seguridad física y jurídica en materia de titulación. Si bien estos elementos son esenciales para obtener adecuada seguridad en la tenencia de la tierra, el acceso efectivo a ésta incluye otros elementos como el acceso a los medios de producción, a la tecnología, a la capacitación, a sistemas de crédito y a una cobertura en materia de servicios públicos cuya garantía es indispensable para facilitar la inclusión social. La inversión en infraestructura y en educación es igualmente un aspecto clave para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

Alcanzar este objetivo no depende únicamente de un acceso físico a la tierra. La realización de los derechos humanos debe tomar en consideración otro tipo de problemáticas globales relacionadas con la falta de acceso a oportunidades sociales y económicas. El carácter multisectorial del derecho a la alimentación implica necesariamente una interacción entre distintas áreas del gobierno. Políticas forestales, de inversión, pesca, comercio, educación, salud, e infraestructura, contribuyen a la realización de este derecho fundamental. Por ende, sólo una adecuada coordinación de estos sectores en el plano local, regional y local definen el éxito de una estrategia de implementación para garantizar el derecho a la alimentación.

En el marco de la elaboración de las Directrices sobre la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, y tomando como referencia la experiencia acumulada por las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, las obligaciones y los principios que contienen éstas últimas buscan ir más allá del cumplimiento en materia de estándares internacionales. Su principal propósito es facilitar la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de políticas públicas que sean coherentes entre sí y que resulten en el respeto y la garantía del derecho a la alimentación y otros derechos humanos, como objetivo primordial del Estado y de las instituciones que lo componen. El proceso de elaboración y adopción de las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de la tierra y otros recursos naturales puede enriquecerse de esta experiencia. En colaboración con los gobiernos y la sociedad civil, la FAO ha venido desarrollando múltiples herramientas de análisis técnico, sensibilización y material educativo para dar implementación a estas Directrices a nivel nacional. De hecho, una vez aprobadas, la implementación de las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de la tierra y otros recursos naturales plantea desafíos y oportunidades a futuro. Para que la etapa de implementación sea efectiva y adaptada a los contextos locales, es importante integrar y articular el trabajo que ya se ha venido realizando en otros sectores para así poder construir y proyectar una visión integral a nivel operativo. La implementación a nivel de país dará vida a las Directrices Voluntarias y será una etapa fundamental para validar en el terreno la articulación de las políticas de tenencia y derecho a la alimentación bajo una perspectiva común basada en los derechos humanos y en los principios de una buena gobernanza.

Bibliografía

Brussels Development Briefings. 2009. *Land access and rural development: new challenges, new opportunities* No. 9 Brussels.

<http://brusselsbriefings.net/past-briefings/next-briefingfebruary-25-2009>

Courtis, C. 2009. *Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas por los tribunales de América Latina*. Revista SUR, Número 10. Sao Paulo.

Courtis, C. 2009. *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*. Comisión Internacional de Juristas. Ginebra

http://www.imdhd.org/articulos_de_opinion.php?id_articulos=21

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena. 1993. A/CONF.157/23.

[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)

FAO. 1996. *Los levantamientos catastrales y el de la propiedad de la tierra*. Estudios sobre tenencia de la tierra. Roma.

FAO. 2003. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 3. Roma.

FAO. 2003. *Las cuestiones de género y el acceso a la tierra*. Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 3. Roma.

FAO. 2004. *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

FAO. 2005. *Access to rural land administration after violent conflicts*. FAO Land tenure studies No. 3. Rome.

FAO. 2005. *Gender and land compendium of country studies*. Gender and natural resource management. Rome.

FAO. 2006. Herrera, A. y Guglielma da Passano, M. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*, Manuales sobre tenencia de la tierra, No. 2. Roma.

FAO. 2006. Cotula, L. *Gender and law. Women's rights in agriculture*. Legislative study 76. Rome.

FAO. 2006. Quan, J. *Land access in the 21st century: Issues, trends, linkages and policy options*. LSP Working paper 24. Rome.

FAO/The World Bank. 2006. Zakout, W. Wehrmann, B. Torhonen, M. *Good Governance in land Administration. Principles and Good Practices*. Rome/Washington D.C.

FAO. 2007. *Right to Food. Lessons learned in Brazil*. Rome

FAO. 2007. *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras*, Estudios sobre la tenencia de la tierra, No. 9. Roma.

FAO. 2008. Rae, I. *Women and the right to food*. Right to Food Studies. Rome.

FAO. 2008. Cotula, L. Djiré, M, Tenga, R.W. *The right to food and access to natural resources. Using human rights arguments and mechanisms to improve resource access for the rural poor*. Rome.

FAO.2008. Eide, A. *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*. Right to Food Studies. Rome.

FAO/IIED/IFAD.2009. Cotula, L.Vermulen, S. Leonard, R. and Keeley, J. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London/Rome.

FAO. 2009. Knuth, L. *The right to adequate food and indigenous peoples. How can the right to food benefit Indigenous Peoples?* The Right to Food Studies. Rome.

FAO. 2009. Bojic Bultrini, D. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, libro 1, p.203. Roma.

FAO. 2009. Monsalve Suarez, S. Marques Osorio, L. y Langford, M. *Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure. Civil Society Perspective*. Land Tenure Working paper 8. Rome.

FAO. 2009. Grover Richard, *Voluntary Guidelines for Good Governance in Land and Natural Resource Tenure, Issues from an international Institutional Perspective*. Land Tenure Working paper 9. Rome.

FAO. 2009. *SOFI. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*. Roma.

FAO. 2009. *Towards Voluntary Guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources. Discussion paper*. LTWP No. 10. Rome.

FAO. 2009. Golay, C. *Derecho a la alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Estudios sobre el derecho a la Alimentación. Roma.

FAO. 2009. *From Land grab to Win-Win. Seizing the Opportunities of International Investments in Agriculture*. Economic and Social Perspectives. Policy Brief 4. Rome.
<http://fao.org/economic/es-policybriefs>

FAO. 2010. Anríquez, G, Daidone, S, and Mane, E, *Rising food prices and undernourishment, a cross-country inquiry*. ESA Working Paper No. 10-01. Rome.

FAO/WHO. 2002. *Joint FAO/WHO expert consultation on human vitamin and mineral requirements*. Expert consultation Bangkok. Thailand. Rome.

FIAN. 2008. *Access to land and productive resources. Towards a human rights approach using the FAO Voluntary Guidelines on the right to food*. Heidelberg.

GRAIN. 2008. *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*. Barcelona.
<http://grain.org/go/landgrab>

IIED. 2010. Cotula, L. *Investment contracts and sustainable development. How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments*. Natural Resources Issues No. 20. London.

OACDH. 2006. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

ONU. 1999. *Guía UNDAF*. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/esa/coordination/ecosoc/wgga/Spanish-UNDAF.pdf>

ONU. 2000. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración del Milenio*. A/RES/55/2.
<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

ONU. 2006. Asamblea General, Resolución 60/147. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

ONU Comisión de Derechos Humanos. 2006. *El derecho a la alimentación. Informe del Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler*. E/CN.4/2006/44.

ONU. 2010. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. *Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos'* presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/13/33/Add.2.

PNUD. 2006. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming. A User's Guide*. New York.

PNUD. 2009. Laska, K. y El-Mikawy, N. *Reflections on Land Tenure Security Indicators*. OGC Discussion Paper 11. New York.

The World Bank. 2008. *World Bank Sustainable Land Management Sourcebook*, Washington D.C.

Vivero Pol, J. y Scholz, V. 2009. *La justiciabilidad del derecho a la alimentación en "Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre"*. LOM ediciones. Santiago de Chile.

Casos emblemáticos

CorteIDH, *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17/06/2005.

CorteIDH, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentencia de 29/03/2006.

CorteIDH_CP-06/10, Comunicado de Prensa. Consultar la Resolución del 8 de Marzo de 2010 para tener más detalles sobre el estado actual de la demanda ante la Corte.
<http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/X%C3%A1mok.pdf>

ComADHP. 2001. *Caso SERAC (Social and Economic Rights Action Center), Center for Economic and Social Rights, vs. Nigeria*.

Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula, *Caso Brisas del Bejuco vs. Honduras*. Sentencia del 12 de noviembre de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039/97. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-208/99. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-714/96. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes.