

Tabla de contenido

Abreviaciones1

1. Introducción 2

2. Derechos Civiles y Políticos 3

3. Derecho a la Alimentación Adecuada 6

3.1 Acceso a la tierra como parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada 6

3.2 Acceso a la tierra y obligaciones de los Estados Parte del PIDESC 7

3.3 Acceso a la tierra y la aplicación a nivel nacional²¹

3.4 Marco jurídico y recursos 22

3.5 Vigilancia 24

4. Obligaciones internacionales 25

5. Bibliografía 29

Abreviaciones

- AsA – Acuerdo sobre Agricultura
- CDESC – Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- CDN – Convención de los Derechos del Niño
- CEDAW – Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- CIRADR – Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
- CPT – Comissão Pastoral da Terra
- CSA – Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
- DUDH – Declaración Universal de los Derechos Humanos
- DV – Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- HIC – Coalición Internacional para el Hábitat
- ICARRD – International Conference on Agrarian Reform and Rural Development
- IPC – International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- OG– Observación General
- OIT – Organización Internacional del Trabajo
- OMC – Organización Mundial del Comercio
- ONU – Organización de las Naciones Unidas
- PIDCP – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PIDESC – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- SAPRIN – The Structural Adjustment Participatory Review International Network
- UNDP – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Introducción

Cuando la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural fue convocada en 1979, existía un cierto consenso sobre la urgencia de dar una firme respuesta a la precaria situación en la que vivían cientos de millones de campesinos marginalizados y trabajadores rurales sin tierra. Sin embargo, con la adopción de las políticas de ajuste estructural de los años 1980 y 1990, este consenso desapareció y las agendas nacionales e internacionales en políticas agrarias, agrícolas y de desarrollo rural se enfocaron en reformas macroeconómicas que atrajeran la inversión extranjera y fomentaran la agricultura de exportación. Hoy en día, la situación precaria de los/as agricultores/as de pequeña y mediana escala, así como la de los/as trabajadores/as rurales sin tierra se ha agudizado. El Grupo de Trabajo sobre Hambre del Proyecto Milenio¹² ha mostrado que 50% de las personas que padecen hambre en el mundo son pequeños/as campesinos/as que sólo tienen un acceso marginal e inseguro a la tierra y los recursos productivos. Por su parte, los/as trabajadores/as rurales sin tierra constituyen el 22% de los/as hambrientos/as. Estas cifras demuestran una vez más que el hambre es un fenómeno eminentemente rural y que está esencialmente relacionada con la marginación de las familias rurales y su falta de acceso seguro a los recursos productivos. El Grupo de Trabajo sobre Hambre usa el término “marginación” para describir la situación extremadamente precaria que afrontan estas familias la cual es multifacética: marginación porque viven en áreas geográficamente remotas y ecológicamente frágiles, sin vías de acceso ni mercados; marginación porque no tienen acceso a créditos ni servicios de extensión rural; y marginación política.

Después de que la reforma agraria fue desplazada de las agendas nacionales e internacionales por mucho tiempo, saludamos la iniciativa de la FAO de realizar la segunda Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) en marzo de 2006 en Brasil como una oportunidad de identificar políticas e instrumentos clave con los cuales se van a comprometer los gobiernos y la FAO para avanzar en la realización de reformas agrarias en los próximos años. Consideramos que el abordaje de derechos humanos a la cuestión de la tierra y la reforma agraria es indispensable en este proceso y deberá salir fortalecido

¹ Ver UNDP. 2003. *Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger*. UNDP, New York. www.unmillenniumproject.org/documents/tfo2apn18.pdf. P. 15

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

El derecho internacional de derechos humanos no reconoce explícitamente a la tierra como un derecho humano. Sólo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce de manera explícita el derecho a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas³. Sin embargo, el Relator Especial para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Türk, constataba en 1990: “Existe un creciente reconocimiento de que los derechos a la tierra y la reforma agraria son a menudo centrales para la realización de los derechos humanos. La realización de varios derechos económicos, sociales y culturales muestra una relación directa con la tierra, como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el derecho a un estándar adecuado de vida, el derecho a la cultura, los derechos de los pueblos indígenas y otros. El Relator Especial es totalmente consciente de la naturaleza delicada y controvertida que rodea la cuestión de la tierra internacionalmente, no obstante está convencido de que ha llegado la hora de darle a esta cuestión fundamental la seria atención que se merece. Ninguna otra cuestión es más central a las relaciones de poder dentro de la sociedad o para la igualdad y la distribución del ingreso que la tierra”³. Diversos órganos de Naciones Unidas y de su sistema de derechos humanos han venido desarrollando la relación entre el acceso a la tierra, reformas agrarias y los derechos económicos, sociales, culturales y

³ Actualmente los Pueblos Indígenas trabajan por que la Asamblea General de la ONU apruebe un instrumento que reconozca sus derechos colectivos como Pueblos incluyendo el tema de tierra y territorio. Ver Vicente Vásquez, Saúl. 2005. *Diversidad cultural, Reforma Agraria y Territorios – Perspectiva de los Pueblos Indígenas*, en: Rosset, Peter (coord.). 2005. *Agrarian Reform in the Context of Food Sovereignty, the Right to Food and Cultural Diversity*. Civil Society Issue Paper presented by the International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) to the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) organized by FAO.

⁴ Cfr. *Comission on Human Rights. 1990. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19, párrafo 121. Traducción nuestra.

ambientales de los grupos más vulnerables. De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha venido tematizando de manera cada vez más intensa el tema de tierra y reforma agraria en las observaciones finales que hace a los informes que los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) están obligados a rendirle periódicamente sobre la progresiva realización de estos derechos. A pesar de los avances que ha habido al respecto, aún falta mucho para que los Estados reconozcan efectivamente que el acceso a la tierra y la reforma agraria implican obligaciones de derechos humanos, de manera que estas obligaciones permanecen en gran parte indeterminadas jurídicamente.

Con el presente documento nos proponemos contribuir a clarificar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a la tierra y la reforma agraria. Para este propósito interpretaremos de manera sistemática las DV en lo tocante a tierra y recursos productivos analizando el texto completo de las DV a la luz de los principales instrumentos internacionales tanto de *hard law* como de *soft law* explícitamente señalados en las DV⁴. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos, así como las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), y los desarrollos interpretativos realizados por los Relatores Especiales del Derecho a la Alimentación y del Derecho a la Vivienda también serán tenidos en cuenta en esta interpretación⁵. Debido a la relevancia y a la especificidad con que trata las cuestiones de tierra y territorio de los pueblos indígenas, recurriremos también al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

Las DV piden a los Estados informar al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO sobre los progresos realizados respecto de la aplicación de las DV con miras a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Hacemos un llamado a los

Estados a comprometerse durante la CIRADR a informar regularmente y de manera específica al CSA y al CDESC de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos respecto al acceso y control de la tierra y los recursos productivos por parte de su población rural. Urgimos a los Estados Parte del PIDESC y a la FAO a la aplicación de las DV para evaluar el impacto y el progreso de sus políticas en el ámbito del acceso a tierra y los recursos productivos.

2. Derechos Civiles y Políticos

El párrafo 19 de las DV resalta el carácter universal, interdependiente, e indivisible de los derechos humanos. En esta medida destaca que la consecución de la seguridad alimentaria es resultado de la realización de los derechos existentes, que la aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso, y que los ciudadanos y las ciudadanas son sujetas de derechos y no meros receptores pasivos. En este sentido, el respeto y la protección de los derechos civiles y políticos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como el derecho a la vida y a no ser privado de la vida arbitrariamente (art. 6); el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); el derecho a no estar sometido ni a esclavitud, ni a servidumbre, ni a trabajo forzoso u obligatorio (art.8); el derecho a la libertad y a la seguridad personales, y a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias (art. 9); el principio de igualdad ante la ley y el derecho al debido proceso (art. 14, 26); el derecho a la libertad de expresión y de buscar, recibir y difundir información (art. 19); el derecho a la reunión pacífica (art. 21), y a la libertad de asociación (art. 22); y el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos (art. 25), son absolutamente cruciales en el proceso político de toma de decisiones e implementación de políticas y programas relacionados con el acceso a la tierra y la reforma agraria.

Reconocer y apoyar a los movimientos sin tierra, de campesinos y campesinas, de pueblos indígenas, y pastores como sujetos de derechos que luchan por la tierra y la reforma agraria debe ser condición fundamental de cualquier política y programa de acceso a tierra y reforma agraria. La importancia del pleno disfrute de los derechos civiles y políticos para garantizar reformas agrarias que realicen los derechos económicos, sociales y culturales es evidente cada vez que un dirigente campesino es asesinado por reclamar el derecho de su comunidad a tener tierra, cada vez que una trabajadora rural es privada arbitrariamente

⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y la Declaración del Milenio.

⁵ La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) ha elaborado una lista bastante completa de las fuentes del derecho internacional de derechos humanos que reconocen derechos a la tierra. Ver www.hic-mena.org

de su libertad por fundar un sindicato de trabajadoras, cada vez que familias y comunidades enteras son brutalmente desalojadas de sus tierras, cada vez que ante el bloqueo de los canales institucionales para reclamar efectivo cumplimiento de reforma agraria, las manifestaciones públicas y pacíficas de protesta y las acciones directas como las ocupaciones pacíficas de tierra que no cumple su función social son violentamente reprimidas.

Los informes de la *Comissão Pastoral da Terra* (CPT) de Brasil, la organización con el mejor y más completo sistema de documentación de la violencia en el campo a nivel mundial, revelan el carácter masivo y sistemático de las violaciones a los derechos civiles de las/os campesinas/os brasileñas/os. En el informe de 2003, por ejemplo, la CPT registró el mayor número de conflictos (1.690), de personas involucradas en conflictos (1.190.578 personas) y de familias desalojadas (35.292) en un año desde que la CPT empezó a documentar la violencia en el campo brasileño en 1985⁶. Además, 73 trabajadores rurales fueron asesinados en ese año, aumentando la tasa de asesinatos en un 69,8% con relación al número de trabajadores asesinados en el 2002. El número de personas presas también aumentó en un 140,5% y el número de familias expulsadas por privados (milicias y pistoleros de los hacendados) aumentó en un 151,4% en el mismo período. De enero a noviembre de 2005, en cambio, la CPT registró 37 asesinatos de campesinos involucrados en conflictos por la tierra⁷, lo que significa una reducción con respecto a la tasa de 2003.

La Vía Campesina, el movimiento internacional que articula organizaciones campesinas de pequeños y medianos agricultores, de trabajadores rurales sin tierra, de mujeres rurales y comunidades indígenas, identificó la necesidad de denunciar ante la opinión pública mundial la gravedad de las violaciones de los derechos humanos de campesinas y campesinos, y decidió elaborar periódicamente un informe sobre estas violaciones. En el primer informe se destacaba: "Los/as líderes campesinos/as se enfrentan, en muchos de los conflictos de tierras, a persecuciones políticas, acosos, amenazas de muerte y asesinatos. Muchas luchas por un mejor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales acaban con una paralela violación de los derechos políticos y civiles. Señalamos aquí seis áreas de violación de los derechos civiles y políticos.

1. El derecho a organizarse colectivamente en forma de sindicato de trabajadores sin tierra o en forma de organizaciones campesinas es un derecho que en muchos países no se puede disfrutar. El derecho es reconocido internacionalmente en ambos conjuntos de derechos humanos. Detenciones arbitrarias de líderes campesinos/as tienen lugar regularmente. La mitad de los asesinatos contra sindicalistas en el mundo se cometen en Colombia. Muchos de ellos/as han trabajado en zonas rurales con trabajadores/as agrícolas y organizaciones campesinas. Los/as líderes campesinos/as deben ser vistos como defensores/as de los derechos humanos, porque defienden los derechos de sus comunidades, tanto los económicos, sociales y culturales, como los civiles y políticos.
2. Especialmente en disputas por la tierra, el número de pequeños/as campesinos/as asesinados/as sigue siendo demasiado elevado. Sólo en Brasil, en el primer semestre de 2003, fueron asesinadas 31 personas en conflictos de tierras, por las fuerzas armadas, terratenientes o corporaciones. En este país, la Comisión Pastoral de la Tierra está documentando muy bien los casos y publica anualmente un informe sobre los conflictos de la tierra y su impacto.
3. Los/as líderes campesinos/as se enfrentan en muchos países a la persecución política y al acoso. Los conflictos en las zonas rurales, tales como los conflictos de tierras, son difíciles de resolver, son procesos largos y prolongados. Al estar las zonas rurales en áreas remotas, es más fácil acosar a los/as líderes campesinos/as, mientras estos problemas no suceden en las zonas urbanas de los mismos países, puesto que existe mayor control de los actores gubernamentales y privados responsables de acosos, amenazas y persecuciones políticas.
4. La mayoría de los conflictos armados de hoy en día se localizan en las zonas rurales. Por regla general, las principales víctimas son comunidades y familias campesinas. Muchas veces, como resultado de estos conflictos, se producen desplazamientos internos de los/las afectados/as. Los conflictos armados impiden a las familias campesinas obtener unos ingresos, pero también afectan directamente a su derecho a vivir en un entorno seguro.
5. En muchas zonas rurales del mundo, los pequeños propietarios son discriminados en el acceso a la justicia. Los tribunales están lejos normalmente, el coste de los procesos es

⁶ Cfr. *Comissão Pastoral da Terra. 2004. Conflitos no Campo-Brasil 2003*. Goiânia.

⁷ Ver *CPT Nacional divulga dados parciais de assassinatos no campo*. 19h2/2005, en <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1451&eid=8>

elevado y los niveles de educación de una familia campesina a menudo no les permiten entablar batallas legales. Incluso si acceden a los tribunales, en muchos países los procesos son tan lentos que los demandantes no pueden esperar a que se produzca el veredicto y mucho menos a que se cumpla. Los estudios realizados por la Universidad de Bonn, Alemania, demuestran que solamente en la India, hay más de 35 millones de casos pendientes en los tribunales de ese país relacionados con conflictos de tierras. En la mayoría de ellos, los procesos son tan lentos que antes de terminar, los/as campesinos/as ya han tenido que abandonar la región.

6. Como consecuencia de la discriminación en el acceso a la justicia, pero también por el problema de reparto del poder en las zonas rurales, se observa la impunidad de aquellas personas que son responsables de las violaciones de los derechos de los/as campesinos/as y sus organizaciones. De hecho, la impunidad es algo bastante común en las zonas rurales. Al tratarse de regiones remotas y marginadas, no hay control por parte de las instituciones gubernamentales, para que se garanticen los derechos humanos, e igualmente difícil lo tienen las organizaciones no gubernamentales o los medios de comunicación públicos⁸.

Los altos índices de violencia y represión en muchas zonas rurales del mundo, la impunidad rampante ante los crímenes y las violaciones de derechos humanos cometidos en contra de defensoras y defensores de los derechos campesinos e indígenas, la ausencia del Estado de Derecho, y la corrupción son problemas extremadamente graves que no pueden ser ignorados por los Estados y la comunidad internacional a la hora de hablar de tierra y reforma agraria.

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

⁸ Cfr. La Vía Campesina / FIAN. 2004. Violaciones de los derechos humanos a campesinos y campesinas. Informe de casos y pautas de violación 2004. Heidelberg, Madrid. P. 10,11.

1.2 Los Estados deberían promover la democracia, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a fin de facultar a las personas y la sociedad civil para hacer demandas a sus gobernantes, formular políticas que aborden sus necesidades específicas y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y los procesos de adopción de decisiones de los Estados en la aplicación de tales políticas. Los Estados deberían en particular promover la libertad de opinión y expresión, la libertad de información, la libertad de prensa y la libertad de reunión y asociación para favorecer la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional."

Para promover los derechos civiles y políticos, las DV contemplan diversas medidas relacionadas principalmente con el derecho a la información y a la participación. La directriz 11.5, por ejemplo, establece : "Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos". Acceso a informaciones sobre las políticas y los programas de acceso a tierra y reforma agraria como el gasto público en estos programas, los objetivos, las metas, los mecanismos, etc. son informaciones cruciales para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

Las DV también urgen a los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales a informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar (directriz 7.3); y a incrementar el conocimiento de las presentes directrices por parte de sus ciudadanos, así como proporcionar y mejorar continuamente el acceso a las mismas y a las leyes y los reglamentos pertinentes sobre derechos humanos, especialmente en las zonas rurales y alejadas (directriz 11.10).

Por otra parte, las DV promueven el derecho a la participación y la consulta en diferentes aspectos. Las DV 3.1, 3.8 y 3.9 en lo que toca a adoptar una estrategia nacional con enfoque de derechos humanos para la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. La directriz 5.2 en lo que se refiere a involucrar a las comunidades relevantes en todos los aspectos de la planeación y ejecución de actividades relativas al derecho a la alimentación. La directriz 5.4 en cuanto a garantizar la representación de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria en las instituciones encargadas de ocuparse del asunto. La

directriz 11.11 que llama a los Estados a dotar a la sociedad civil de los medios necesarios para que participe en la aplicación de las DV, por ejemplo, mediante la capacitación. La directriz 17.6 que promueve un enfoque participativo de la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información en procesos de evaluación. La directriz 18.1 que pide a los Estados alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que realicen las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Es importante tener en cuenta en la aplicación de las DV que el derecho de las mujeres rurales a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles (artículo 14, párrafo 2a de CEDAW) es particularmente importante para eliminar la discriminación contra ellas.

La directriz 1.4 garantiza igual protección jurídica y garantías procesales en todos los procedimientos judiciales a todas las personas y a los defensores y las defensoras del derecho a la alimentación adecuada. La definición dada por la Representante Especial del Secretario General para los Defensores de Derechos Humanos, Hina Jilani, incluye a las campesinas y campesinos, indígenas y sin tierra como potenciales defensores de derechos humanos: “Una segunda cuestión concierne la validez de los argumentos presentados. No es esencial para un defensor o defensora de derechos humanos argumentar correctamente para ser un defensor genuino. La prueba clave es si la persona está defendiendo o no un derecho humano. Por ejemplo, un grupo de defensores puede estar abogando por el derechos de una comunidad rural de poseer la tierra en la que han vivido y cultivado por generaciones. Pueden protestar en contra de intereses económicos que reclaman ser dueños de toda la tierra en la zona. Los defensores pueden estar equivocados o no sobre quien es el dueño de la tierra. Sin embargo, si ellos están o no en lo correcto desde el punto de vista legal no es relevante para determinar si ellos son genuinos defensores de derechos humanos. La cuestión clave es si su preocupación cae o no cae dentro del ámbito de derechos humanos [...] Los defensores de derechos humanos deben definirse y aceptarse de acuerdo a los derechos que están defendiendo y de acuerdo a su propio derecho de hacerlo así”⁹. No cabe duda entonces, que las campesinas y los campesinos, las indígenas y los indígenas, luchando por la tierra y la

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

Vigilar el disfrute de los derechos civiles y políticos, particularmente del derecho a la vida y a no ser privado de la vida arbitrariamente, del derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, del derecho a no estar sometido ni a esclavitud, ni a servidumbre, ni a trabajo forzoso u obligatorio; del derecho a la libertad y a la seguridad personales, y a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias; del principio de igualdad ante la ley y el derecho al debido proceso; del derecho a la libertad de expresión y de buscar, recibir y difundir información; del derecho a la reunión pacífica, y a la libertad de asociación; y del derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos de la población rural debe ser parte de las políticas de acceso a tierra y reforma agraria.

3. Derecho a la Alimentación Adecuada

3.1 Acceso a la tierra como parte del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada

El párrafo 1 de las DV hace referencia al contenido básico del derecho a la alimentación y dice: “Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos”. Las DV tiene por objeto entonces garantizar la disponibilidad de alimentos, o **los medios para procurárselos**.

El párrafo 8 de la Observación General N° 12 (OG 12) del CDESC aclara el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada y determina que comprende:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

⁹ Cfr. *Special Representative of the Secretary General on Human Rights Defenders – Who are Human Rights Defenders*, at: <http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/who.htm>. Traducción nuestra.

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

En cuanto a la accesibilidad, el Comité considera que comprende la accesibilidad económica y física: La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. El Comité resalta explícitamente que los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales que les garanticen la accesibilidad económica a los alimentos. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, refiriéndose a los individuos físicamente vulnerables, a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. La OG hace mención explícita en este punto de los pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (OG 12, par.13).

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

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, también ha hecho énfasis en esta interpretación del derecho a la alimentación y lo ha definido en sus propias palabras como: "El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente,

que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"¹⁰.

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación elaboró en su informe presentado a la Asamblea General de la ONU en 2002¹¹ la relación que existe entre el acceso a la tierra, la reforma agraria y el derecho a la alimentación. El relator afirma que "el acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser elementos fundamentales del derecho a la alimentación"¹², dado que "el acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a alimentos y a medios de vida, y por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo de hambre"¹³.

El Relator interpreta el párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC en lo que concierne a reformar los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales, como un llamado a realizar reformas agrarias que fomenten la agricultura a pequeña escala ya que los pequeños agricultores son más eficientes que los grandes y protegen mejor el medio ambiente¹⁴.

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

El párrafo 17 de las DV se refiere a las obligaciones que los Estados tienen en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y afirma:

17 "Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

¹¹ Asamblea General de la ONU. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 56/155 de la Asamblea General, de 15 de febrero de 2002. U.N. Doc. A/57/356.

¹² Ibid. Párrafo 30

¹³ Ibid. Párrafo 24

¹⁴ Ibid. Párrafo 30

seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos. Los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.”

El párrafo 15 de la OG 12 establece a este mismo respecto que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

Por la íntima ligazón del acceso a la tierra con el derecho a la alimentación, estos tres tipos de obligaciones pueden aplicarse directamente al acceso a la tierra: Los Estados Parte del PIDESC están obligados a respetar, proteger y realizar el acceso a la tierra, ya que éste forma parte del contenido básico del derecho a la alimentación y es particularmente importante para campesinas y campesinos, indígenas, pastoralistas y personas que viven en zonas rurales y que no tienen opciones alternativas para ganarse la vida. El Relator Especial del Derecho a la Alimentación ya ha asumido esta interpretación y considera que es claro que los gobiernos deben respetar, proteger y realizar el acceso a la tierra¹⁵.

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

8.1 “Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la

subsistencia de la población. Los Estados deberían **respetar y proteger** los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una **reforma agraria** así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de **asegurar** un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales” (resaltado nuestro).

Obligación de respetar el acceso a la tierra y su corolario de prohibir los desalojos forzosos y desplazamientos arbitrarios

La obligación de respeto le impone entonces a los Estados Parte del PIDESC, y por tanto, a todos los órganos públicos y a sus agentes la obligación de abstenerse de llevar adelante, de auspiciar o de tolerar, cualquier práctica, política o medida legal, sólo o en asociación con otros, que destruya el acceso a la tierra y los recursos productivos de una persona o de un grupo, o que erosione el estatus jurídico de tener derecho a acceder a la tierra.

Como un corolario de la obligación de respetar el acceso a la tierra se deriva la obligación de garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y la prohibición de llevar a cabo o promover prácticas de desalojos forzosos y desplazamientos arbitrarios. El tema de los desalojos forzosos ha sido ampliamente tratado por las instituciones y organizaciones dedicadas a trabajar por el derecho a la vivienda. Por su relevancia y su utilidad para comprender mejor la obligación de respetar el acceso a la tierra, introduciremos a continuación el derecho a la vivienda adecuada y los estándares desarrollados respecto a desalojos forzosos y desplazamientos arbitrarios en este campo.

Derecho a la Vivienda Adecuada y la obligación de respetar el acceso a la tierra

Dado que las DV asumieron el principio de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí (párrafos 7 y 19), nos permitimos incluir en esta interpretación el derecho a la vivienda adecuada ya que el acceso a tierra y las reformas agrarias también se encuentran íntimamente ligadas con el derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda ha sido interpretado por el CDESC como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. El Comité ha sido enfático en que el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de

¹⁵ Ibid. Párrafo 30.

tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad (Observación General 4 (OG 4), párrafo 7). En este sentido, es claro que para vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte hay que tener garantizado el acceso a la tierra, el cual entonces es parte y precondition del derecho a la vivienda. El párrafo 8 de la OG 4 dice explícitamente: "En muchos Estados Parte, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho"¹⁶. La OG 4 también señala que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas; y afirma categóricamente que los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del PIDESC y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional. (párrafo 18). El CDESC vió la necesidad de especificar entonces las consecuencias de las prácticas de desalojos forzosos

¹⁶ El Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, ha destacado en sus diversos informes que el acceso a la tierra es parte del derecho a la vivienda adecuada, y que es uno de los aspectos que debería tratarse de manera prioritaria. Según el Relator, existe un vínculo claro e intrínseco entre el acceso a la tierra y el derecho a la vivienda adecuada ya que la tierra es a menudo condición necesaria y suficiente de la que el derecho a la vivienda adecuada es absolutamente contingente para muchos individuos e incluso comunidades enteras.

En su informe a la Comisión de Derechos Humanos de 2005 dedicado a analizar las causas de la falta de vivienda (*homelessness*), el Relator elabora con gran detalle la relación que existe entre el acceso a la tierra y el derecho a la vivienda adecuada. Si bien el Relator señala que las causas de que millones de personas no tengan un hogar son diversas y multifacéticas, identifica la falta de tierra como uno de los principales causantes de la falta de vivienda, además de los diversos grados de inseguridad de tenencia de la tierra, del acceso restringido a tierras marginales y de baja calidad, y de las condiciones de vivienda y vida inadecuadas e inseguras. También añade que la desigualdad en la propiedad de la tierra tanto en el medio urbano como rural es un factor agravante y central que impide resolver la falta de vivienda (E/CN.4/2005/48, párrafos 22, 40, 41).

Por otra parte, el Relator advierte que el problema de falta de vivienda y el de falta de tierra no pueden tratarse por separado. Haciendo gran énfasis en la indivisibilidad de los derechos, el Relator destaca que el fracaso de los Estados en proteger las economías rurales de productores en pequeña escala es causante de la migración forzada a las ciudades, exacerbando aún más la ya de por sí atroz situación de vivienda urbana. Añade que la migración acelerada a los centros urbanos no es producto del desarrollo industrial ocurrido en centros urbanos, sino más bien el producto de la pobreza rural extrema debida a las causas históricas de la falta de tierra, a la inseguridad de la tenencia de la tierra y a los cambios en el uso de la tierra (E/CN.4/2005/48, párrafos 43-44).

para las obligaciones enunciadas en el PIDESC y de determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos, así como enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto. Este trabajo está contenido en la Observación General 7 (OG 7).

El Comité resalta que los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto (OG 7, párrafo 1) y los define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (OG 7, párrafo 3). El Comité destaca que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos; y estipula que cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda (OG 7, párrafo 16).

El párrafo 9 de la OG 7 establece que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz. Esa legislación debería comprender medidas que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él.

La OG 7 llama la atención que las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Los Estados están obligados entonces a velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación (párrafo 10).

El CDESC admite que algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo, en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad

alquilada sin causa justificada, pero exige a las autoridades competentes que garanticen que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto, que la legislación pertinente especifique con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias, que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados, y que se respeten los principios generales de la razón y la proporcionalidad. (párrafos 11 y 14).

Según estipula el párrafo 13, antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Los Estados Partes deberán, además, establecer recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo y deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas.

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, la OG 7 subraya que tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El CDESC considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran:

- a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) ofrecer recursos jurídicos; y
- h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales (párrafo 15).

Por otra parte, el CDESC es enfático en señalar que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda (párrafo 16).

Directrices para el Respeto de los Derechos Humanos en Casos de Desplazamientos provocados por Políticas de Desarrollo

Con el fin de seguir precisando las implicaciones de derechos humanos de la práctica de desalojos forzosos y los desplazamientos provocados por políticas de desarrollo, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU convocó en 1997 a un seminario de expertos con el fin de desarrollar unas directrices integrales para el respeto de los derechos humanos en casos de desplazamientos provocados por políticas de desarrollo. En su informe de 2004 a la Comisión el Relator Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada, recomendó elaborar unas directrices de derechos humanos sobre los desalojos forzosos para que sean adoptadas por los Estados¹⁸. Actualmente, estas directrices están siendo elaboradas.

Las directrices elaboradas por el seminario de expertos tienen un alcance mayor y más preciso que la OG 7. A continuación destacamos los principales aspectos novedosos que contienen estas directrices.

Las directrices se aplican en situaciones de desalojos forzosos en los que hay actos y/o omisiones que involucren el traslado involuntario y coaccionado de individuos, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y recursos de propiedad comunal que ocupan o de los que dependen, eliminando o limitando así la posibilidad de un individuo, grupo o comunidad de residir o trabajar en una vivienda o lugar determinado (párrafo 2).

Los desalojos forzosos constituyen violaciones prima facie de una serie amplia de derechos humanos reconocidos internacionalmente y sólo pueden ser llevadas a cabo bajo circunstancias excepcionales y en plena concordancia con las presentes directrices y las provisiones relevantes del derecho internacional de derechos humanos (párrafo 4).

¹⁷ *Commission on Human Rights. Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions. Geneva 11-13 June, 1997*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/17.

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos. 2004. El derecho a la vivienda. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kothari. U.N. Doc E/CN.4/2004/48.

A través de los mecanismos legales apropiados, los Estados están llamados a objetar la realización de desalojos forzosos en otros Estados cuando éstos no estén en plena conformidad con las directrices y las provisiones relevantes del derecho internacional de derechos humanos (párrafo 7). Además, los Estados deben asegurar que las organizaciones internacionales de las que forman parte se abstengan de patrocinar o implementar cualquier proyecto, programa o política que implique la realización de desalojos forzosos (párrafo 8).

Las directrices especifican una serie de obligaciones preventivas, a saber, la obligación de brindar la máxima protección efectiva, la obligación de prevenir la falta de vivienda o la violación de cualquier otro derecho humano como consecuencia de un desalojo forzoso, la obligación de adoptar medidas legislativas y políticas apropiadas, la obligación de explorar todas las posibles alternativas a un acto de desalojo forzoso, y la obligación de abstenerse en lo posible de expropiar viviendas o tierras, a menos que estas medidas sean necesarias y legítimas para facilitar el disfrute de los derechos humanos como, por ejemplo, en el caso de reformas agrarias y redistribución de tierras (párrafos 9-17).

Las directrices señalan también los derechos de todas las personas como son la integridad del hogar y las garantías de seguridad de tenencia que se aplican a todas las personas independientemente de sus estatus de tenencia de vivienda o tierra (párrafos 18-20).

Finalmente se especifican los recursos y reparaciones legales. Además del derecho a tener recursos ante un tribunal independiente e imparcial, y a tener asesoría jurídica, todas las personas sujetas a desalojos forzosos tienen derecho a indemnización, restitución, retorno voluntario, y reasentamiento. En el caso de los reasentamientos, las directrices estipulan una serie de criterios sobre la manera y las condiciones en que estos deben ser llevados a cabo (párrafos 21-28).

Convenio 169 de la OIT y la obligación de respetar el acceso a la tierra

En lo que concierne a los derechos de los pueblos indígenas, podría decirse que los artículos Artículo 13, 14, 15, 16 y 17 del Convenio 169 de la OIT tratan de manera específica las obligaciones de respeto del acceso a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas:

Artículo 13 1. "Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos,

según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación."

Artículo 14 1. "Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes."

Artículo 16.1. "A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento."

Como se observa, la obligación de respetar el acceso a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas contiene especificidades distintivas. La más relevante, sin duda, es el reconocimiento de la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios y los aspectos colectivos de esa relación. El primer estudio en el seno de la ONU que se ocupó de la discriminación y los derechos de los pueblos indígenas manifestaba: "Es esencial que se reconozca la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tales y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para los indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente. Los pueblos indígenas tienen derecho natural e inalienable a conservar los territorios que poseen y a reivindicar las tierras de las cuales han sido despojados. Esto es, tienen el derecho al patrimonio natural y cultural que el territorio contiene y a determinar libremente el uso y aprovechamiento de éste."¹⁹ La Declaración de los Derechos de los Pueblos indígenas adoptada en 1994 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías también es enfática en este punto y manifiesta:

Artículo 25

"Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras."²⁰

Además de reconocer el derecho a la propiedad y posesión de las tierras y los territorios que los pueblos indígenas tradicionalmente ocupan, el Convenio 169 de la OIT consagra en el artículo 17 el deber de los Estados de respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos indígenas establecidas por dichos pueblos; y dispone la obligación de consultar a los pueblos

¹⁹ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a Minorías. 1986. Estudio del Problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas, presentado por el Relator Especial, Sr. José R. Martínez Cobo, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7.

²⁰ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 1994. Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. U.N. Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45.

interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

El artículo 15 del mismo convenio, por su parte, protege los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras. Estos derechos incluyen el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. La Declaración de los Derechos de los Pueblos indígenas mencionada anteriormente afirma a este respecto:

Artículo 26

"Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos."

Acceso a la tierra y derecho internacional humanitario

La Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los relatores especiales para los derechos a la alimentación y vivienda adecuadas han tematizado en numerosas oportunidades el acceso a tierra en situaciones de conflicto armado y guerra en las que la destrucción de casas y bienes, incluyendo tierras y cultivos, y los bloqueos alimentarios no son siempre un resultado indirecto del conflicto. Por el contrario, las viviendas y las tierras se han convertido en blancos estratégicos para atacar.

A este respecto las DV en la directriz 16 sobre catástrofes naturales y provocadas por el hombre manifiesta:

16.1 Los alimentos no deberían utilizarse jamás como medio de presión política y económica.

16.2 Los Estados reafirman las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional humanitario, y en concreto al convertirse en Partes de los Convenios de Ginebra de 1949 y/o de los Protocolos Adicionales a éstos, con respecto a las necesidades de índole humanitaria de la población civil, incluido, entre otras cosas, su acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado y de ocupación.

– El Protocolo Adicional I estipula, entre otras cosas, que “queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles”, que “se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”, y que “estos bienes no serán objeto de represalias”.

Obligación de proteger el acceso a la tierra

Los poderes públicos están obligados a proteger el acceso a la tierra de ataques o cualquier vulneración de este derecho por parte de terceros como terratenientes, empresas, parientes masculinos de mujeres, y otros particulares y agentes privados.

Las DV se refieren al deber de protección del acceso a la tierra en los siguientes párrafos:

“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 (resaltado nuestro).”

8.3 “Los Estados deberían prestar particular atención a los problemas de acceso específicos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos, incluidas todas las personas afectadas por el VIH/SIDA. Los Estados deberían adoptar medidas para **proteger** a todas las personas afectadas por el VIH/SIDA contra la pérdida de su acceso a los recursos y bienes.”

8.10 “Los Estados deberían adoptar medidas para promover y **proteger la seguridad de la tenencia de la tierra**, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad,

mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia (resaltado nuestro).”

Derecho a la Vivienda y la obligación de proteger el acceso a la tierra

En la sección anterior tratamos los aspectos del derecho a la vivienda y la seguridad de la tenencia relacionados con la obligación de respetar el acceso a la tierra. Ahora trataremos los aspectos del derecho a la vivienda y la seguridad de la tenencia relativos a la obligación de proteger el acceso a la tierra.

El párrafo 8 de la OG 4 especifica que la seguridad jurídica de la tenencia constituye uno de los criterios básicos para determinar cuándo una cierta forma de vivienda se puede considerar una “vivienda adecuada” a los efectos del PIDESC en un contexto determinado. La tenencia puede adoptar una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), las cooperativas urbanas o rurales, el arriendo, la aparcería, la ocupación por el propietario o la propietaria, las formas comunales y colectivas, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierras públicas o tierras o propiedades privadas. El párrafo 8a es enfático en decir que “[s]ea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”.

La seguridad de la tenencia tiene que proporcionar entonces cierta inmunidad e indisponibilidad frente a alteraciones arbitrarias en su goce provenientes del Estado o del mercado, y debe proteger contra, por ejemplo, hostigamiento, desalojos forzosos, expropiaciones y traslados arbitrarios, aumento súbito o excesivo en los alquileres por afán de especulación, o en el caso de las mujeres, contra verse forzadas a abandonar su vivienda a causa de violencia doméstica, etc²¹.

En el medio rural, la ausencia o la precariedad del reconocimiento oficial y legal de las distintas formas de tenencia de la tierra ha sido identificada como una de las causas que fomentan la inseguridad de la tenencia de la tierra. En muchos países no hay catastros ni

²¹ Cfr. Pisarello, Gerardo / Observatorio DESC. 2003. Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Icaria editorial. Barcelona. P. 100.

registros confiables, no se han demarcado los territorios indígenas y de otros grupos étnicos, los beneficiarios de reforma agraria no recibieron títulos de propiedad seguros, todas estas circunstancias que coadyuvan a que la tenencia de tierra de estos grupos sea presa fácil de los ataques por partes de terratenientes, compañías agroexportadoras, mineras, etc. Ante este panorama, gobiernos nacionales y agencias multilaterales han venido promoviendo políticas y reformas en la administración de tierras que buscan fortalecer los derechos de propiedad y supuestamente garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra en el medio rural²².

Lamentablemente las políticas de administración de tierras (catastro, registro, demarcación, titulación, etc.) aplicadas en los últimos años por los gobiernos nacionales con el patrocinio del Banco Mundial no han redundado en una mayor seguridad de la tenencia de la tierra para las mujeres ni las comunidades rurales pobres. Por el contrario, en muchos casos las ha hecho más vulnerables a perder la tierra ante inversionistas agro-exportadores, mineros, turísticos o bancos y prestamistas. Para entender a cabalidad los efectos de estas políticas de administración de tierra, es necesario analizarlas en conjunción con las políticas sectoriales agrarias y agrícolas y en el contexto macro-económico general que han dominado en la última década. Lo que se observa entonces es que con la promesa de regularizar, formalizar y hacer más segura la tenencia de la tierra - en la mayoría de los casos individualmente - a la par que se liberalizaba el comercio agrícola y se desmantelaban los servicios estatales de apoyo a la agricultura de pequeños y medianos productores. La quiebra consiguiente de muchos agricultores, que contaban con títulos de tierra ahora alienables y embargables, permitió a los bancos acreedores quedarse con estas tierras. En otros casos, las condiciones tan adversas para la economía familiar campesina, la imposibilidad de producir y, de manera concomitante, el deterioro dramático de las condiciones de vida, abocaron a muchos campesinos a vender sus tierras a grandes empresarios agro-exportadores para tener unos pesos efímeros en el bolsillo²³.

²² Banco Mundial. 2003. Informe de Investigación de Política del Banco Mundial. Políticas de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: Resumen Ejecutivo. Washington.

²³ Cfr. FIAN/La Vía Campesina. 2004. Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial. Documento de Trabajo. Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg, Tegucigalpa. Sobre los efectos de los programas de titulación de tierras del Banco Mundial, ver también *El-Ghonemy, M. Riad. 2001. "The political economy of market-based land reform", in Krishna B. Guimire (ed.) Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries. London, ITDG Publishing. Leonard, Rebeca and Na Aytthaya,*

Por otra parte, cláusulas como las de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras indígenas o campesinas, han sido total o parcialmente desmontadas, abriendo paso a diversas formas de privatización de la tierra antes comunal o colectiva en muchos países. Cláusulas que protegían la seguridad de la tenencia de los aparceros y/o pequeños arrendatarios de tierras también han sido abolidas en aras de dinamizar los mercados de tierras con desastrosos efectos para numerosas familias y comunidades como el caso de Egipto ilustra²⁴.

La privatización de las formas colectivas y comunales de la tenencia de la tierra afectó negativamente a las campesinas e indígenas especialmente en aquellos países donde un número considerable de ellas se había beneficiado de reformas agrarias pasadas. Así, cuando las cooperativas ya no contaban con apoyo estatal y las condiciones de producción se fueron deteriorando notablemente, las disputas sobre los derechos de los miembros femeninos y masculinos se agudizaron en el interior de las cooperativas. Los hombres sostenían que las mujeres no eran tan productivas como ellos ya que a causa de las licencias de maternidad y el cuidado de los hijos enfermos las mujeres perdían muchos días de trabajo. Ante estas presiones, muchas mujeres, especialmente madres solteras, abandonaron "voluntariamente" las cooperativas²⁵.

En los procesos de privatización y parcelización las mujeres tendieron a ser discriminadas en la medida que recibieron menos tierra y de menor calidad que sus compañeros cooperativistas. En otros casos, los hombres excluyeron intencionalmente a las afiliadas de la decisión de parcelización y se repartieron la tierra entre ellos. En los casos en los que sólo los hombres eran miembros de la cooperativa, las mujeres no tenían posibilidad de influenciar este proceso y los hombres terminaron vendiendo la tierra y embolsillándose el dinero. La reforma mexicana que abrió la posibilidad de privatizar tierras ejidales y comunales se destaca como una de las más perjudiciales y regresivas para los derechos de las mujeres a la tierra²⁶.

Kingkorn Narintarakul. 2003. Thailand's Land Titling Program. Northern Development Foundation.

²⁴ Ver *Land Center for Human Rights. 2001. Rights of Farmers Between Claims of Reclamation and Market Illusions. Land and Farmer Series Issue N° 12, Cairo.*

²⁵ Cfr. Deere, Carmen Diana / León, Magdalena 2002: Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género. FLACSO-Ecuador. Ciudad de México.

²⁶ Ver Deere, Carmen Diana / León, Magdalena 2003: *Reversing Gender Exclusionary Agrarian Reform: Lessons from Latin America. Mimeo.*

Un estudio reciente sobre la seguridad de la tenencia de la tierra en Nicaragua concluye que la seguridad de la tenencia de la tierra debe entenderse como el resultado de múltiples elementos legales, sociales, económicos y relaciones de poder, así como de la interacción entre éstos y el contexto histórico específico. Según la evidencia empírica de este estudio de caso, los títulos formales no significan automáticamente un mayor grado de seguridad de la tenencia. Algunos campesinos sin títulos percibían su tenencia como segura, mientras que otros percibían su tenencia insegura a pesar de tener títulos individuales de propiedad. La inseguridad de la tenencia no es creada solamente por la falta de documentos formales, sino también por la desigualdad, la pobreza, la falta o la desigual protección de la titularidad de derechos sobre la tierra, los abusos de poder y el uso de violencia.²⁷

La seguridad de la tenencia de la tierra que necesitan las mujeres rurales y los pobres entonces no es la misma seguridad de la tenencia de la tierra que necesitan los grandes inversionistas. Gran parte de las reformas y políticas de administración de tierras de los últimos años se han centrado más en proteger los derechos de propiedad privada para incentivar la inversión de grandes capitales en el campo asumiendo que lo que es bueno para los grandes inversionistas también es bueno para las campesinas y los campesinos pobres. Sin embargo, en muchos casos los intereses de grandes inversionistas y comunidades rurales pobres entran en conflicto poniendo en peligro derechos fundamentales de las últimas.

La claridad sobre la titularidad de los derechos a la tierra es condición necesaria pero no suficiente para garantizar la seguridad de la tenencia. Deficiencias para hacer efectiva la titularidad de la tierra como, por ejemplo, una justicia parcial y que actúa en colusión con las élites locales, la poca capacidad operativa de los tribunales, el acceso deficiente a la justicia de los afectados, etc. Así como la falta de coherencia de todas las políticas que afectan el uso de la tierra (políticas agrarias y agrícolas, de infraestructura energética y vial, de turismo, minería, forestal, de aguas, de recursos genéticos, ambientales, de comercio y de desarrollo rural y urbano) para asegurar la tenencia de la tierra de las comunidades rurales más pobres y

fortalecer el control de la tierra y los recursos naturales por parte de estos grupos, son dos aspectos sustantivos a la hora de garantizar efectivamente la seguridad de la tenencia de la tierra en el medio rural. Si las comunidades rurales no cuentan con los medios para trabajar sus tierras, ni para decidir de manera autónoma qué uso les quieren dar, y si no cuentan con ingresos suficientes que les garanticen un nivel de vida adecuado, su tenencia de la tierra se hace muy vulnerable entonces a rentarla o venderla al mejor postor – sean éstos productores agrícolas para la exportación, compañías madereras o de bioprospección, inversionistas de turismo y ecoturismo, etc. – en condiciones altamente desfavorables para ellas. La seguridad de la tenencia debe entenderse entonces de manera interdependiente y estrechamente relacionada con la obligación de realizar el acceso a la tierra en el sentido de fortalecer el uso de la tierra y los recursos productivos de la población rural para garantizarle medios de vida digna, tal como veremos en la próxima sección.

Para proteger los bienes importantes para la subsistencia de la población rural, los derechos a la tierra, el agua, las semillas, los bosques, la pesca, el ganado; y para proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, los Estados podrían contemplar la adopción de medidas que, entre otras cosas:

- Protejan a pequeñas/os agricultoras/es, a pueblos indígenas y pastores del despojo y robo de tierras y recursos naturales por parte de terceros más poderosos económica y políticamente.
- Prohiban la participación de terceros en desalojos forzosos o desplazamientos en masa.
- Castiguen civil o penalmente a las personas o entidades responsables de desalojos forzosos que no estén en conformidad con la ley y los estándares del derecho internacional de derechos humanos tal como recomiendan el párrafo 9 de la OG 7 y el párrafo 6 de las Directrices para el Respeto de los Derechos Humanos en Casos de Desplazamientos provocados por Políticas de Desarrollo.
- Protejan a la pequeña propiedad, la propiedad familiar, la propiedad social y colectiva indígena de posibles embargos por parte de terceros y protección frente a prestamistas privados.
- Impidan la discriminación en el acceso a la tierra por parte de terceros, por ejemplo, en la venta, arriendo o asignación de tierras a ciertos grupos étnicos, castas, mujeres, jóvenes.
- Impidan contratos de aparcería y arriendo en condiciones de explotación de las/os

²⁷ Cfr. Broegaard, Rikke. 2005. *Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua*, in: *Development and Change* 36 (5): 845-864. Institute of Social Studies. Published by Blackwell Publishing. Para una conceptualización multifacética de la seguridad de la tenencia ver también López Bárcenas, Francisco. 2004. Territorios indígenas y conflictos agrarios en México, en: ILSA. 2004. Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos. Serie "El Otro Derecho", N° 31-32, p. 223. Bogotá.

trabajadoras/es, por ejemplo, regulando los contratos, registrándolos, garantizando condiciones favorables a las/os trabajadoras/es en el reparto, períodos de tiempo suficientemente amplios, posibilidad de heredar los contratos, etc.

- Protejan a los/as pequeños/as propietarios/as frente a los grandes arrendatarios para que éstos no abusen de su poder y se protejan los intereses de los primeros en los contratos.
- Protejan a los/as pequeños/as propietarios/as frente a grandes arrendatarios para que hagan uso sostenible de la tierra y sus recursos naturales y no la dejen devastada después de que se acabe el contrato.
- Protejan a los vecinos de grandes proyectos mineros, industriales o agroexportadores para garantizar acceso al agua de los/as agricultores/as menos poderosos/as y para que no se destruya el ecosistema de modo que los/as afecte.
- Protejan a las mujeres contra abusos de familiares o de cooperativistas que las despojan de su acceso a la tierra y los recursos productivos.

Convenio 169 de la OIT y la obligación de proteger el acceso a la tierra

Algunos aspectos de la obligación de proteger el acceso a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas están explícitamente recogidas en los artículos 14, 17 y 18 del Convenio 169 de la OIT:

Artículo 14 2. "Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión."

Artículo 17 3. "Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos."

Artículo 18 "La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

La no demarcación de las tierras y territorios indígenas, la falta de aplicación de las leyes que protegen las tierras y territorios indígenas, la división de las tierras indígenas y su asignación a familias y/o particulares,

los programas que fomentan la tierra como garantía de préstamos, y la falta de protección de la integridad del medio ambiente de las tierras y territorios indígenas han sido identificados como algunos de los principales problemas a la hora de proteger las tierras y los territorios indígenas²⁸."

Obligación de realizar el acceso a la tierra

Según la OG 12, la obligación de realizar comprende dos aspectos: Por una parte, la obligación de *facilitar* lo cual significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida como la tierra y los recursos productivos. Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente (párrafo 15).

La obligación de hacer efectivo el acceso a la tierra de los pueblos indígenas y de las mujeres están contenidas respectivamente en el artículo 19 del Convenio 169 de la OIT:

Artículo 19 "Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen."

Y en el artículo 14.2 g, h de CEDAW:

"2. 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:

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;

²⁸ Cfr. Comisión de Derechos Humanos. 2000. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra. Documento de trabajo final preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.

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."

Como mencionamos en la introducción, el Grupo de Trabajo sobre Hambre del Proyecto Milenio ha mostrado que 50% de las personas que padecen hambre en el mundo son pequeños/as campesinos/as que sólo tienen un acceso marginal e inseguro a la tierra y los recursos productivos. Por su parte, los/as trabajadores/as rurales sin tierra constituyen el 22% de los/as hambrientos/as. El hambre y la pobreza rural está esencialmente relacionada con la marginación de las familias y comunidades rurales y su falta de acceso seguro a los recursos productivos. El Grupo de Trabajo sobre Hambre usa el término "marginación" para describir la situación extremadamente precaria que afrontan estas familias la cual es multifacética: marginación porque viven en áreas geográficamente remotas y ecológicamente frágiles, sin vías de acceso ni mercados; marginación porque no tienen acceso a créditos ni servicios de extensión rural; y marginación política²⁹.

Siguiendo un estudio reciente sobre el tema³⁰, factores nacionales en interacción con factores internacionales son hoy los principales responsables de esta marginación multifacética. En primer lugar, tenemos el abandono del campo o la falta de priorizar el campo en la inversión pública por parte de los gobiernos nacionales y las agencias multilaterales de desarrollo. En segundo lugar, están las restricciones impuestas a los Estados en el marco de los programas de ajuste estructural que los llevaron a fomentar las exportaciones agrícolas, liberalizar las importaciones y dismantelar y privatizar los servicios públicos de extensión rural y apoyo a la producción incluyendo créditos, insumos, asesoría técnica, y aboliendo garantías de precios y compra de cosecha, esquemas de acopio y comercialización públicos, etc.³¹ Estas

restricciones, particularmente en lo relativo a liberalizar el comercio agrícola se volvieron posteriormente vinculantes en el marco del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En tercer lugar, se encuentran las distorsiones del mercado fruto del AsA que pusieron a competir a productores de pequeña escala del sur con grandes exportadores altamente subsidiados de los países industrializados. En cuarto lugar, se menciona la industrialización de la agricultura que ha consolidado un modelo de producción que acapara tierras fértiles y agua, que hace un uso insostenible de los recursos naturales y ha desplazado a las/os pequeñas/os agricultoras/es a tierra frágiles y de mala calidad. Finalmente, el estudio menciona el creciente control corporativo del sistema mundial alimentario en el que se presentan procesos de integración vertical y horizontal tanto del lado de los insumos como de los productos agropecuarios y la comercialización que le permiten a un par de compañías ejercer control cuasi-monopólico de ciertos mercados. El estudio concluye: "Sin abordar las causas estructurales de la pobreza, el hambre y la desnutrición, no se puede dar inicio a una discusión fructífera y profunda sobre cómo reducir la pobreza. Para enfrentar estos desafíos será necesario abordar estas causas, la mayoría de las cuales se relacionan con un sistema donde el desarrollo local, los objetivos sociales y ambientales (particularmente con respecto a productores de pequeña escala, pastores y pescadores artesanales marginados) no han sido tomados en consideración adecuadamente. Para la mayoría de los pobres de las áreas rurales son necesarios cambios que terminen con el fracaso que hasta ahora han tenido las políticas nacionales e internacionales en aumentar la habilidad de los países y comunidades de definir sus propias políticas

mejorado, sino que han empeorado porque al mismo tiempo los costes de insumos y producción han aumentado dramáticamente. De igual forma, el acceso físico y económico a alimentos se ha empeorado notoriamente: la capacidad de producir la propia alimentación ha decaído por los altos costes de producción; las áreas sembradas con granos básicos han tenido que ceder su espacio en favor de los cultivos de exportación afectando la disponibilidad local de alimentos y aumentando la dependencia de las importaciones; la reducción de los ingresos y el aumento de los precios de los alimentos demuestran que, en estas condiciones, el acceso a los alimentos por la vía del mercado es pura ilusión. Los efectos de estas políticas han sido particularmente negativos para las agricultoras pues estas políticas han agudizado la discriminación tradicional de las mujeres en el acceso y control de los recursos productivos. Finalmente, el favorecimiento de los monocultivos de exportación, el uso intensivo de insumos químicos y la concentración de la tenencia de la tierra causados por estas políticas han continuado con el proceso de degradación ambiental y de biodiversidad. Ver *The Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, en <http://www.saprin.org>.

²⁹ Cfr. UNDP. *Op. Cit.* P. 15

³⁰ Cfr. Windfuhr, Michael / Jonsén, Jennie. 2005. Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Edición ITDG, Rugby. Sobre el mismo tema, ver también Rosset, Peter. 2005. *Agrarian Reform and Food Sovereignty. Inseparable Parts of an Alternative Framework. Paper prepared for the Civil Society Conference on "Land, Poverty, Social Justice and Development: Social Movements Perspectives," 9-10 January 2006, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, The Netherlands.*

³¹ Estudios exhaustivos sobre los impactos de los programas de ajuste estructural llegan a la conclusión de que estos programas han exacerbado la desigualdad en el campo: El fomento a las exportaciones agrícolas, la liberalización de las importaciones y el retiro del Estado de la prestación de los servicios de extensión y apoyo a la producción han beneficiado a los grandes productores, al mismo tiempo que han excluido y/o despojado a los grupos más marginalizados de su acceso a los recursos productivos como la tierra, créditos, etc. Los ingresos de los pequeños agricultores no han

agrícolas, de pastoreo, pesca y alimentación con enfoque ecológico, social, económico y culturalmente adecuado a sus circunstancias. Estas son áreas claves para la reforma de políticas³².

Para superar la multifacética marginación que a la que se ha condenado a las comunidades rurales más pobres las DV contienen diversas estrategias y políticas dirigidas a hacer efectivo o proporcionar directamente el acceso a tierra en determinadas circunstancias a quienes no tengan tierra o sólo de manera insuficiente; así como a facilitar y fortalecer el acceso y el uso de la tierra y los recursos productivos por parte de los grupos más desfavorecidos. Para realizar el derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades rurales es muy importante destacar que no basta con garantizar acceso a tierra, sino que es necesario garantizar el acceso a los demás recursos productivos, a infraestructura básica, y es necesario garantizar todas las condiciones necesarias para que las comunidades puedan trabajar la tierra de manera sostenible y vivir dignamente de su trabajo. Dentro de las estrategias y políticas que recogen las DV se encuentran:

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

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

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

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

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

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

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

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

³² Ibid. P. 12

Directriz 8b: Tierra

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

Directriz 8e: Sostenibilidad

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

Directriz 8f: Servicios

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

Con base en experiencias históricas de programas de reforma agraria, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada enumera una serie de elementos esenciales para el éxito de las reformas agrarias, tales como la reducción radical de las desigualdades en la distribución de la tierra, la redistribución de tierras en cantidad y calidad adecuadas, los títulos de propiedad seguros, los registros de tenencia de tierra exactos y actualizados, el acceso suficiente a otros insumos como crédito, agua, transporte, servicios de extensión e

infraestructura, las burocracias de administración de tierra eficientes, justas y adecuadamente financiadas, y el vencimiento de obstáculos políticos para la reforma³³.

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

³³ Asamblea General de la ONU. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 56/155 de la Asamblea General, de 15 de febrero de 2002. U.N. Doc. A/57/356, párrafo 25.

Para tener una visión general de la discusión actual sobre políticas de reforma agraria, ver Baranyi, Stephen / Deere, Carmen Diana / Morales, Manuel. 2004. Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas para la investigación sobre políticas. Instituto Norte-Sur, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canada. *Borras, Saturnino / Kay, Cristóbal / Akram Lodhi, A. Haroon. 2005. Property Rights Reforms and State-Society Interaction. Towards Poverty Eradication and Development: Historical Overview and Alternative Perspectives. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No.1. The Hague, The Netherlands. Rosset, Peter/ Patel, Rajeev / Courville, Michael (eds). Forthcoming. Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland: Food First Books.* Ver también los documentos del Foro Mundial sobre Reforma Agraria realizado en Valencia, España en 2004 <http://www.fmra.org>.

Soberanía Alimentaria y Derecho a la Alimentación

Ante la aguda crisis que atraviesan las comunidades rurales, La Vía Campesina lanzó en 1996 su propuesta de reinención del campo y la agricultura campesina llamada Soberanía Alimentaria. A partir de entonces, numerosos movimientos rurales y otras organizaciones de la sociedad civil se han adherido a esta propuesta. Según una de las definiciones más corrientes, la "Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y agricultura; a proteger y regular la producción y comercialización nacional a fin de lograr objetivos de desarrollo sostenibles; a determinar la medida en que quieren ser autosuficientes; a restringir el *dumping* de productos en sus mercados; y a proporcionarle a las comunidades de pescadores artesanales la prioridad en la administración del uso de recursos acuáticos y los derechos sobre los mismos. La Soberanía Alimentaria no invalida el comercio, sino más bien fomenta la formulación de políticas y prácticas de comercio que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible"³⁴. Según La Vía Campesina, la Soberanía Alimentaria abarca siete principios: el derecho humano a la alimentación; la reforma agraria y el acceso y control de los recursos productivos por parte de las comunidades rurales pobres; la protección de los recursos naturales; la reorganización del comercio de alimentos priorizando la producción para consumo interno; la eliminación del hambre; la paz social; y el control democrático de las instituciones públicas a todo nivel encargadas de las políticas de alimentación y agricultura³⁵. Sobre la relación entre el concepto de soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación afirma lo siguiente: "Ante la evidencia creciente de que el actual sistema comercial mundial está poniendo en peligro la seguridad alimentaria de los más pobres y marginados y está generando desigualdades cada vez mayores, el Relator Especial cree que es el momento de buscar otras alternativas que puedan garantizar mejor el derecho a la alimentación. La soberanía alimentaria ofrece una visión alternativa que coloca en primer plano la seguridad alimentaria y considera el comercio como un medio para conseguir un fin, y no como un fin en sí mismo"³⁶.

³⁴ Cfr. Windfuhr / Jonsén. Op. Cit. P. 3. Sobre Soberanía Alimentaria ver también Rosset. 2005. Op. Cit.

³⁵ Ver La Vía Campesina. 1996. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. Roma.

³⁶ ³⁶ Comisión de Derechos Humanos. 2004. El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25. U.N. Doc E/CN.4/2004/10, párrafo 33. Sobre la relación entre soberanía alimentaria, derecho a la

Obligaciones de cumplimiento inmediato en el acceso a tierra

Dentro de las obligaciones de los Estados Parte del PIDESC, el CDESC distingue las obligaciones de cumplimiento inmediato de las obligaciones de realización progresiva. La Observación General 3 (OG 3) que trata la índole de las obligaciones de los Estados Parte aclaró que el carácter progresivo de la realización de los derechos reconocidos en el Pacto es un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, esto no significa que los Estados pueden postergar indefinidamente el cumplimiento de sus obligaciones, y en este sentido, la OG 3 enumera una serie de criterios que permiten proteger los derechos económicos, sociales y culturales de manera inmediata. Dentro de esos criterios se encuentran el deber de no tomar medidas regresivas o justificar plenamente su adopción; el deber de tomar medidas legislativas y administrativas deliberadas, concretas y que apunten a cumplir con las obligaciones; el deber de adoptar esas medidas en un tiempo razonablemente corto; el deber de usar el máximo de los recursos disponibles, tanto de los recursos existentes en un Estado como de los recursos de la comunidad de Estados; el deber de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación; el deber de dar prioridad en la actuación estatal a los grupos más vulnerables y con necesidades más urgentes; y el deber de garantizar el contenido mínimo de los derechos.

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación adecuada ha indicado con base en la OG 12 que parte de las obligaciones relativas al derecho a la alimentación, a saber la obligación de respeto, la obligación de no discriminación y la obligación de proveer el mínimo básico de subsistencia deben ser inmediatamente efectivas ya que no están sujetas a la realización progresiva³⁷.

Aplicado al acceso a la tierra podríamos decir que independientemente de los recursos y del nivel de recursos de un Estado Parte, la obligación de no destruir el acceso a la tierra y la obligación de no discriminación en los programas de acceso a tierra y recursos productivos, el deber de dar prioridad en estos programas a los grupos más vulnerables, y el deber de tomar medidas legislativas y administrativas

alimentación y seguridad alimentaria ver también Windfuhr / Jonsén. Op. Cit.

³⁷ Comisión de Derechos Humanos. 2002. El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler, de conformidad con la resolución 2001/25. U.N.Doc E/CN.4/2002/58, párrafo 45

deliberadas, concretas y en un tiempo razonablemente corto constituirían obligaciones de cumplimiento inmediato.

3.3 Acceso a la tierra y la aplicación a nivel nacional

Las DV recomiendan a los Estados adoptar una estrategia nacional para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada basada en los derechos humanos y en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo (directriz 3.1). De manera explícita, las DV recomiendan que las estrategias nacionales se ocupen del acceso a los recursos y los mercados (directriz 3.3).

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada ha señalado que políticas de reforma agraria deben ser un componente clave de las estrategias de seguridad alimentaria nacionales, estrategias en las que el acceso a la tierra debe ser fundamental³⁸.

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

Estas estrategias, además, deberían incluir objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como

medidas con miras a formular políticas; encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; coordinar las actividades de los distintos interesados; y establecer mecanismos de vigilancia en lo que respecta al acceso a la tierra. Estas estrategias deberían abordar en particular las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos y las situaciones especiales, como las catástrofes naturales y las emergencias (directriz 3.3).

Igualmente estas estrategias deberán ser transparentes y generales, prepararse y aplicarse de manera participativa consultando a organizaciones de la sociedad civil, en particular a asociaciones de agricultores que practican una agricultura tradicional en pequeña escala, de mujeres y de jóvenes; y con la obligación de rendir cuentas (directrices 3.8 y 3.9).

También relevante para la estrategia nacional son las disposiciones de las DV en lo que respecta a las instituciones involucradas en la realización del derecho a la alimentación. La directriz 5.1 recomienda a los Estados evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. La directriz 5.2 llama a los Estados a garantizar la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes, estableciendo, por ejemplo, mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas.

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

Para realizar efectivamente las estrategias, contar con instituciones de reforma agraria y tenencia de tierra que tengan suficientes recursos y personal suficiente y altamente cualificado es una condición indispensable.

³⁸ Asamblea General de la ONU. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 56/155 de la Asamblea General, de 15 de febrero de 2002. U.N. Doc. A/57/356, párrafo 22.

Esta directriz resulta especialmente importante dada la alarmante tendencia actual a dismantlar los institutos de reforma agraria, a recortar su mandato, funciones, personal y recursos en muchos países del mundo. En este sentido, es sumamente importante la directriz 12.3 que llama a proteger programas sociales básicos como serían los programas de acceso a tierra y reforma agraria de recortes presupuestarios; y la directriz 12.4 que urge a los Estados a movilizar ahorro interno, recursos externos y nuevas fuentes de financiación para este tipo de programas.

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

3.4 Marco jurídico y recursos

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

La OG 12 recomienda a los Estados considerar la posibilidad de aprobar una *ley marco* como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en

especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso (párrafo 29).

Toda persona o comunidad que haya sido víctima de una violación de derechos humanos relacionada con el acceso a tierra debería contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional. Todas las víctimas de estas violaciones deberían tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos.

Como lo estipula la OG 7 antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Los Estados Partes deberán, además, establecer recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo y deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas.

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, la OG 7 subraya que tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El CDESC considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho a la tierra, en particular, el Convenio 169 de la OIT, puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos. Esa incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones a las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a la tierra, o por lo menos de las obligaciones fundamentales, invocando directamente el PIDESC, el Convenio 169 de la OIT y demás tratados relevantes. Especial atención deberá darse a la institución de procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas³⁹.

Los Estados Parte deberían alentar a los jueces, árbitros y demás jurisconsultos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a las violaciones de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso a la tierra.

En la introducción mencionamos que un buen número de países, constituciones y leyes internas reconocen y regulan de diferentes maneras los derechos a la tierra de sus ciudadanas y ciudadanos, en las esferas del derecho a la propiedad, la función social de la propiedad, y el derecho civil y agrario según sea el caso. El desarrollo de un marco jurídico que proteja los derechos económicos y sociales ligados a la cuestión de la tierra plantea varios desafíos. Por una parte, cuando los Estados reconocen en sus constituciones principios como la función social de la tierra y derechos que protegen a grupos rurales como campesinos, indígenas, pastores, trabajadores rurales, estas provisiones se implementan de manera muy precaria o simplemente no se implementan. Por otra parte, en la práctica los Estados todavía no reconocen plenamente las obligaciones de derechos humanos que implica el acceso a la tierra, y tratan el tema sólo desde la esfera del derecho civil, contractual y patrimonialista. Un abordaje integral de derechos humanos a la cuestión de la tierra que combine los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos (derecho a un estándar adecuado de vida, derecho a la alimentación adecuada, derecho a la vivienda adecuada, derecho al trabajo, derecho a la propiedad, derechos indígenas) con los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones nacionales aún está por hacerse en

³⁹ Para un análisis sobre los principales problemas relacionados con el reconocimiento de los derechos indígenas a la tierra y el territorio, ver Comisión de Derechos Humanos. 2000. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra. Documento de trabajo final preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.

muchos países. El derecho internacional de derechos humanos podría ser útil para abrir nuevas perspectivas y maneras de interpretar el derecho nacional de manera que se mejore la implementación de las provisiones existentes. En otros casos, un abordaje integral de este tipo implicará con toda seguridad la revisión de políticas y programas, la revisión de los códigos civiles y agrarios, leyes ambientales, de aguas, de población, forestales, etc; y la revisión de los mecanismos judiciales para garantizar recursos y remedios efectivos en casos de violaciones a obligaciones de derechos humanos ligadas con la tierra. ¿Cómo promover este proceso a nivel nacional? Es una pregunta abierta que será determinada por las fuerzas sociales y los procesos políticos nacionales. En algunos países, movimientos rurales en colaboración con juristas y organizaciones de derechos humanos han empezado a argumentar con este enfoque ante los tribunales, y podemos observar que el poder judicial está dando los primeros pasos para desarrollar jurisprudencia de este tipo⁴⁰. Sin embargo, queda abierta la cuestión si sólo por la vía jurisdiccional se promoverá este abordaje integral de derechos humanos a la cuestión de la tierra, o si sería necesario incorporar disposiciones en los ordenamientos jurídicos internos, con revisión constitucional o legislativa, que esclarezcan y promuevan explícitamente las obligaciones de derechos humanos ligadas al acceso a la tierra. Y yendo más lejos, y en vista de que algunos movimientos sociales del campo han empezado a demandar un "derecho a la tierra" o la "tierra como bien público"⁴¹ está la cuestión si se necesitarían estándares adicionales. Danilo Türk, Relator Especial para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1990 formuló esta cuestión de la siguiente manera: "¿Es necesario o valdría la pena adoptar más estándares que se ocupen específicamente de la cuestión de la tierra? ¿O sería tal vez más ventajoso incluir los derechos a la tierra en los estándares de otros derechos como el derecho a la vivienda? ¿O sería más factible dedicar mayor energía en implementar los principios ya vigentes?"⁴².

⁴⁰ Ver Strozake, J. (comp.) 2000. *A questão agrária e a justiça*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo. Franco, Jennifer. 2005. *Making Property Rights Accesible: Social Movements and Legal Innovations in the Philippines*. Working Paper 244. Law, Democracy and Development Series. Institute of Development Studies, Brighton. Houtzager, Peter. 2005. "Movement of the Landless (MST) and Juridical Modalities of Legal Change in Brazil", in: Santos, Boaventura de Souza / Rodriguez Garavito, César (eds.). 2005. *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁴¹ Ver los documentos del Foro Mundial sobre Reforma Agraria, Valencia 2004, en: <http://www.fmra.org>.

⁴² Cfr. *Comission on Human Rights. 1990. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur*. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19, párrafo 137. Traducción nuestra.

3.5 Vigilancia

La directriz 17 trata el tema de vigilancia, indicadores y puntos de referencia e invita a los Estados a establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad, aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información (directriz 17.1).

Como desarrollamos anteriormente los mecanismos de vigilancia autónomos son elementos clave del enfoque integral de derechos humanos a la cuestión de la tierra. Las DV recomiendan a este respecto mecanismos como la evaluación de los impactos de las políticas y los programas nacionales en el disfrute del derecho a la alimentación (directriz 17.2); la elaboración de un conjunto de indicadores sobre el proceso, los efectos y los resultados de las políticas y programas con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada; la definición de puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo (directriz 17.3). Estos indicadores y evaluaciones permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho (directriz 17.4).

Para evaluar la realización progresiva del derecho a la alimentación en lo que respecta a acceso a tierra y recursos productivos, podrían distinguirse cuatro tipos de situaciones: regresión, estancamiento, progreso insuficiente, progreso suficiente. Para determinar en cuál de estas situaciones ha incurrido un Estado en un determinado periodo y con relación a un grupo determinado (indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, pastores, grupos nómadas, otros grupos étnicos o rurales) o en general, el siguiente catálogo de preguntas, que no pretende ser exhaustivo, pero podría resultar útil para evaluar la realización progresiva del acceso a la tierra⁴³:

- Número total de personas/familias sin tierra.
- Número total de personas/familias con tierra insuficiente.
- Número total de personas/familias alquilando tierras.

⁴³ Cfr. Pisarello, Op. Cit. P. 110,111. El catálogo que a continuación presentamos fue desarrollado a partir del catálogo que Pisarello propone para vigilar la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada.

- Número total de personas /familias con tenencia insegura de tierras.
- Número total de personas realizando trabajo forzado/esclavo en el medio rural.
- Porcentaje del grupo en cuestión que sufre discriminación en el acceso adecuado a la tierra.
- Porcentaje del grupo en cuestión sin tierra, con tierra insuficiente, alquilando tierra, con tenencia insegura de tierra.
- Gasto público en programas de acceso a tierra o reforma agraria como parte del presupuesto general.
- Gasto público en políticas de seguridad de la tenencia de la tierra (demarcación de tierras indígenas, catastro, registro, jurisdicción agraria, etc.)
- Gasto público para el fomento de la agricultura familiar campesina y proyectos productivos indígenas (servicios de extensión, créditos, comercialización, garantía de precios, subsidios, etc.) con relación al presupuesto general y con relación al presupuesto agropecuario y forestal total.
- Disponibilidad de recursos y capacidad operativa de los institutos de reforma agraria y tenencia de tierra.
- Cantidad de tierras públicas
- Cantidad de tierras públicas usurpadas por grandes terratenientes o empresas.
- Cantidad de tierras ociosas o que no cumplen su función social.
- Grado de concentración de la tenencia de la tierra.
- Alcance del robo o usurpación de tierras: número de familias/comunidades afectadas, cantidad de tierras.
- Alcance del robo de recursos naturales (bosques, agua, recursos genéticos, etc.): número de familias/comunidades afectadas, cuantificación de los recursos afectados.
- Grado de acceso al agua para autoconsumo e irrigación, y a drenaje y alcantarillado.
- Porcentaje del grupo en cuestión con problemas de acceso al agua y a servicios sanitarios.
- Grado de acceso a servicios públicos como salud, educación, transporte, vías de comunicación, energía.
- Porcentaje del grupo en cuestión con problemas de acceso a tales servicios públicos.
- Grado de acceso a servicios de extensión (insumos, créditos, comercialización, asistencia técnica).
- Porcentaje del grupo en cuestión con problemas de acceso a tales servicios.

- Porcentaje de personas/familias que viven en tierras marginales, ecológicamente deterioradas o frágiles.
- Porcentaje del grupo en cuestión que vive en tierras marginales, ecológicamente deterioradas o frágiles.
- Número de conflictos por la tierra
- Número de desalojos forzosos, número de personas afectadas.
- Número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio.
- Leyes relativas a la seguridad de la tenencia, seguridad de ocupación y protección frente al desahucio. Leyes que prohíben todo tipo de desahucio.
- Medidas adoptadas, entre otras circunstancias, durante programas de reordenamiento territorial, proyectos de desarrollo rural, inversiones turísticas, mineras, construcción de represas, de infraestructura vial, etc., que garanticen la protección contra la expulsión y la obtención de una nueva vivienda y tierras productivas sobre la base de acuerdo mutuo, por parte de cualquier persona que viva en los lugares de que se trate o cerca de ellos.
- Disponibilidad de recursos y capacidad operativa de los tribunales agrarios, procuradurías agrarias y otras agencias similares judiciales y semi-judiciales encargadas de tratar conflictos de tierra.
- Número de personas amenazadas, hostigadas, detenidas arbitrariamente, encarceladas, o asesinadas por luchar en defensa de su derecho a la tierra.
- Grado de impunidad de los crímenes cometidos contra defensoras y defensores del derecho a la tierra.
- Grado de realización del derecho de información, consulta y participación en programas de acceso a tierra y reforma agraria, y en programas sectoriales agrícolas y en programas que afecten el uso de la tierra.
- Grado de realización del derecho a la protección judicial y al debido proceso en situaciones de desalojos forzosos o desplazamientos.
- Grado de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas:
 - Grado de reconocimiento de la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, y grado de reconocimiento de los aspectos colectivos de esa relación.
 - Grado de reconocimiento de los derechos de propiedad y posesión de las tierras y los territorios indígenas.
 - Existencia de mecanismos legales para solucionar reivindicaciones de tierra hechas por pueblos indígenas
 - Grado de protección de las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas contra ataques por parte de terceros.
 - Existencia de programas de reforma agraria, recuperación de territorios, saneamiento y ampliación de territorios indígenas.

La directriz 18 recomienda a los Estados incluir el derecho a la alimentación adecuada en el mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (ombudsman). En este sentido, es muy importante que estas instituciones tengan en cuenta que el acceso a la tierra es parte del derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, y de los derechos indígenas, y cumplan con su deber de vigilancia a este respecto.

4. Obligaciones internacionales

La sección 3 de las DV se ocupa de las medidas internacionales, acciones y compromisos. El párrafo 2 de esta sección resalta que los esfuerzos nacionales de desarrollo deberían ser respaldados por un entorno internacional propicio, y se exhorta a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como a otros organismos y órganos pertinentes con arreglo a sus mandatos, a adoptar medidas para apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

El párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 23 del PIDESC imponen a los Estados Parte la obligación de reconocer el papel fundamental de la cooperación y la asistencia internacionales, y de adoptar medidas conjuntas o a título individual para lograr el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular, el derecho a tener un nivel de vida adecuado. Esta obligación implica entonces reconocer el papel de la cooperación y la asistencia internacionales para la realización de los derechos íntimamente ligados con el acceso a la tierra. De hecho, en el marco de las políticas de ajuste estructural y de las políticas de combate a la pobreza la cooperación internacional ha sido muy activa e

influyente en el diseño y el apoyo a la implementación de ciertas políticas de tierras en todo el mundo en las últimas décadas⁴⁴.

Partiendo de las obligaciones internacionales de los Estados Parte con respecto al derecho a la alimentación contenidas en la OG 12, la Observación General 15 sobre el derecho al agua especificó aún más el carácter de estas obligaciones. Así, en primer lugar se encuentra la obligación de respetar el disfrute del derecho al agua en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho (párrafo 31). En segundo lugar, los Estados Parte deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países (párrafo 33). En tercer lugar, los Estados Parte deberán facilitar la realización del derecho al agua en otros países en función de la disponibilidad de recursos (párrafo 34). Además, los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua. En cuanto a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Parte deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua (párrafo 35). Igualmente, o Estados Parte deben velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua. Por consiguiente, los Estados Parte que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta el derecho al agua (párrafo 36).

Estas obligaciones también podrían aplicarse con respecto al acceso a la tierra. Con base en ellas, presentamos a continuación una manera como éstas podrían ser entendidas.

Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el acceso a la tierra, los Estados Parte tienen que respetar el disfrute de los derechos ligados con el acceso a tierra, como el derecho a la alimentación y vivienda adecuadas, en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio de estos derechos en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan esos derechos. Como mencionamos más arriba, las Directrices para el Respeto de los Derechos Humanos en Casos de Desplazamientos provocados por Políticas de Desarrollo llaman a los Estados a objetar la realización de desalojos forzosos en otros Estados cuando éstos no estén en plena conformidad con las directrices y las provisiones relevantes del derecho internacional de derechos humanos (párrafo 7). Además, los Estados deben asegurar que las organizaciones internacionales de las que forman parte se abstengan de patrocinar o implementar cualquier proyecto, programa o política que implique la realización de desalojos forzosos (párrafo 8).

Algunas faltas a la obligación de respeto serían casos en los que un banco estatal financia la construcción de un oleoducto, una represa o un proyecto minero o turístico en otro país, causando desalojos forzosos de las comunidades locales y la destrucción de sus fuentes de vida. Otro caso de violación sería cuando un Estado firma un tratado bilateral de inversiones con otro Estado cuyas cláusulas impiden o limitan la capacidad de una de las partes de aplicar la legislación que garantiza el acceso a tierra a la población, por ejemplo, cuando se prohíbe la expropiación de tierras de ciudadanos extranjeros que no cumplen con su función social prevista en la ley y que deberían ser afectadas para redistribuirlas entre quienes no tienen tierra⁴⁵.

Los Estados Parte deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen los derechos económicos y sociales de las personas y comunidades de otros países. Faltas a esta obligación ocurren cuando empresas del agro, mineras, turísticas o de construcción de infraestructura despojan o limitan el acceso a la tierra de las comunidades rurales. Dado que las obligaciones de derechos humanos relativas al acceso a la tierra incluyen la sostenibilidad ambiental del mismo, la obligación de proteger debería incluir también la protección de las tierras de las comunidades de un uso depredador e insostenible de

⁴⁴ Ver Banco Mundial, Op. Cit. *European Union. 2004. EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform process in developing countries. Approved by the EU Minister Council in November 2004. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1998. Land Tenure in Development Cooperation. Wiesbaden.*

⁴⁵ Ver *Brot für die Welt / FIAN / EED. 2005. Globalizando derechos humanos económicos y sociales a través del fortalecimiento de las obligaciones estatales extraterritoriales. Siete estudios de caso: Efectos de la política alemana en derechos humanos en el sur. Stuttgart, Heidelberg, Bonn.*

las tierras por parte de empresas y otros inversionistas⁴⁶.

En función de la disponibilidad de recursos, los Estados Parte deberán facilitar la realización del derecho a la tierra en otros países, por ejemplo, facilitando asistencia financiera y técnica y prestando la ayuda necesaria que se les solicite. La asistencia internacional deberá prestarse de manera compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos, y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada.

Como ya mencionamos, la cooperación internacional en política de tierras ha sido un campo importante de la cooperación en los últimos años. Esta asistencia internacional, si bien en algunos casos ha contribuido a la realización de los derechos ligados al acceso a la tierra, en otros casos ha tenido impactos severamente negativos en el disfrute de los derechos humanos. Por otra parte, la prestación de esta asistencia presenta problemas serios que la hacen en muchos casos incompatible con el PIDESC. A continuación vamos a presentar los principales problemas institucionales y estructurales que hemos detectado durante varios años de venir vigilando la cooperación internacional en política de tierras. Con base en estas observaciones y en las disposiciones del PIDESC, vamos a especificar algunos criterios que tendrían que ser tenidos en cuenta para que la asistencia internacional se preste de manera compatible con el PIDESC.

Gran parte de los acuerdos bilaterales sobre cooperación en política de tierras se realizan de manera poco transparente, impidiendo el acceso a los documentos de la negociación y excluyendo del proceso de negociación y toma de decisión a los grupos afectados de campesinos, pueblos indígenas, mujeres rurales, etc. Esto ha llevado a que en algunos casos los Estados donantes impongan las políticas y los programas de tierras y desarrollo rural que a ellos, o a ciertos intereses que ellos favorecen, les convienen, pero que pueden estar en flagrante violación de los derechos de las comunidades locales. En este sentido, la obligación de informar a las/os afectadas/os sobre todas las medidas que se adoptan y planean adoptar en cuestiones de acceso y uso de la tierra, y el derecho a participar en el diseño e implementación de las políticas a este respecto, deberían aplicarse no sólo al Estado en cuya jurisdicción viven las/os ciudadanas/os afectadas/os, sino también a los Estados dispuestos a prestar asistencia internacional en cuestiones de acceso a la tierra.

Por otra parte, la asistencia internacional rara vez cuenta con mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas. Recabar información detallada sobre los proyectos de cooperación en política de tierras y

desarrollo rural, su volumen financiero, y su impacto, ha demostrado ser una tarea bastante ardua. En muchos casos los gobiernos no quieren hacer pública esta información; en otros, esta información simplemente no está elaborada y, por lo tanto, no es accesible. Para poder vigilar la realización progresiva de los derechos ligados al acceso a la tierra también en lo que toca a la asistencia internacional, es imperativo que los Estados donantes revelen toda la información relevante para la cooperación en política de tierras, que se fijen metas claras y verificables de la asistencia que planean dar, y que creen mecanismos de vigilancia y queja independientes que les permitan a los grupos afectados hacer valer sus derechos cuando los vean conculcados.

Los Estados Parte deben velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta las obligaciones de derechos humanos que implica el acceso a la tierra. Por consiguiente, los Estados Parte que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta estas obligaciones.

Las anotaciones que hicimos más arriba con respecto a la asistencia bilateral son también válidas para la asistencia multilateral. Si bien instituciones como el Banco Mundial conceden en términos relativos más acceso a información que otras instituciones financieras o gobiernos, éste sigue siendo insuficiente. En lo que se refiere a la participación de las/os afectadas/os y los movimientos sociales, así como la autonomía nacional para definir las políticas, la experiencia con las políticas de tierra y desarrollo rural, y las estrategias de reducción de la pobreza del Banco Mundial es abrumadora. El Banco Mundial ha prescrito en numerosos países el formato de las políticas y estrategias; ha dado claras indicaciones a los gobiernos sobre los principios y las medidas que deben ser respetados para recibir un crédito; y ha excluido de este proceso a los movimientos sociales rurales y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los grupos más desfavorecidos del campo⁴⁷.

Por otra parte, el Banco Mundial ha promovido políticas de administración de tierras y de acceso a tierra que en muchos casos han conculcado los derechos de las comunidades rurales. Los problemas relacionados con las políticas de administración de tierras fomentadas y aplicadas por el Banco Mundial ya fueron tratados en la sección sobre seguridad de la tenencia de la tierra y la obligación de proteger el

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ FIAN / La Vía Campesina. 2004. Op. Cit.

acceso a la tierra. Ahora, nos concentraremos en las políticas de hacer efectivo el acceso a la tierra.

A raíz de las críticas cada vez más fuertes en contra de las políticas neoliberales de ajuste estructural, el Banco Mundial anuncia a comienzos de los años 1990 la necesidad de prestar más atención a los programas de combate a la pobreza y, en ese marco, redescubre la política de tierras. El diseño de sus nuevos programas de tierras se basó en la revisión de reformas agrarias del pasado llegando a la conclusión de que una de las razones principales por las que muchas de ellas fracasaron estaba en que el Estado había sido el motor de las reformas⁴⁸. De ahí surge entonces la propuesta de la "reforma agraria de mercado" o la "reforma agraria asistida por el mercado" según la cual el Estado debe ceder su rol protagónico al mercado. La reforma agraria de mercado se propone alcanzar los objetivos de eficiencia económica y justicia social de manera más eficaz y con menores costos que los modelos tradicionales. El secreto de la reducción de los costos radica en dejar operar lo más libremente posible el mecanismo de la oferta y la demanda. La idea es simple: Los campesinos que buscan tierra no tienen que esperar los costosos y demorados procesos de expropiación para recibirla, sino que entran en negociación directa y voluntaria con los terratenientes que están dispuestos a vender tierras. Comprador y vendedor se dirigen entonces a los Bancos o Fondos de Tierras donde el terrateniente recibe a precio de mercado el pago de sus tierras y los campesinos toman un crédito para adquirirlas. El Estado reduce su rol principalmente a facilitarle crédito a los campesinos.

La aplicación de este modelo de mercado quizás abra perspectivas para algunas empresas o cooperativas campesinas que ya disponen de cierto capital y experiencia productiva. Para la mayoría de la población campesina pobre y sin tierra, en cambio, este programa no es capaz de garantizar el derecho de las familias campesinas a acceder a la tierra y demás recursos productivos para poder alimentarse y producir, según demuestran los resultados hasta ahora obtenidos. Las condiciones desiguales de negociación, el desconocimiento de las condiciones del programa por parte de las familias que incurren en deudas, la falta de asesoría técnica y jurídica, la manipulación política en la selección de beneficiarios, la incapacidad de los beneficiarios de pagar las deudas, las tierras de mala calidad, y la corrupción, son los principales problemas que diferentes estudios han detectado⁴⁹.

⁴⁸ Ver Deininger, Klaus / Binswanger, Hans. 1999. *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. The World Bank Research Observer*, 14 (2), P. 247-276.

⁴⁹ Ver Borrás, Saturnino. 2003. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, N° 3, July 2003. Días

Además, el precio de la tierra ha aumentado por la razón obvia de que la demanda de la tierra excede la oferta lo cual se agudiza en casos donde hay gran escasez de tierras como en las Filipinas. La supuesta economía de costos se revela entonces como una quimera pues si el precio de las tierras sube, el proceso de reforma agraria se vuelve impagable para el Estado y para los supuestos beneficiarios.

Más allá de los problemas de costos y endeudamiento, el modelo se revela incoherente consigo mismo pues en la práctica no es la mano invisible de la oferta y la demanda el verdadero motor de la reforma. Detrás de bambalinas se esconde la intervención del Estado que es el que selecciona a los beneficiarios, pone el crédito a disposición, establece el precio de la tierra a causa justamente de la inexistencia o la precariedad de los mercados de tierra y, además, guía las negociaciones de los campesinos con los terratenientes. Esto no resulta asombroso. La promesa de redistribuir tierras por intermedio del mercado en contextos socio-políticos con características feudales es descabellada. Reducir el problema de la injusta distribución de la tierra a la falta de capital de las familias campesinas para comprarla es desconocer que el núcleo del problema se halla en la opresión de las comunidades rurales pobres. Pretender entonces que el mercado va a lograr reformas agrarias negociadas voluntariamente y de modo no conflictivo es pura fantasía.

Otro problema grave del modelo de mercado de tierras es que está sustituyendo los programas existentes de reforma agraria: los institutos de reforma agraria se asfixian por falta de recursos mientras que los bancos o los fondos de tierra cuentan cada vez con más presupuesto. Al mismo tiempo, este modelo le ofrece a los terratenientes la oportunidad de vender tierras que serían susceptibles de expropiación. Con esto se está socavando el principio de la función social de la propiedad reconocido constitucionalmente en varios países, según el cual se expropian terrenos baldíos o se establecen límites máximos a la propiedad territorial⁵⁰.

Victor, Andréa / Sauer, Sergio 2002. Estudio sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra. Brasília. Martins, Monica Dias (coord.) 2004. O Banco Mundial e a Terra. Ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. Editora Viramundo, São Paulo. Garoz, Byron / Alonso, Alberto / Gauster, Susana. 2005. *Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005. Programa de Estudios para el Desarrollo Rural. Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP. Guatemala.*

⁵⁰ Ver Pereira, João Márcio Mendes. 2004. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Dissertação de mestrado ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro.* Ver también FIAN / La Vía Campesina. 2004. La reforma agraria en Brasil. Informe de la misión investigadora sobre el estado de realización de la reforma

Los mecanismos de control y vigilancia de las actividades del Banco Mundial en el sector agrario y de política de tierras también son muy restringidos. Para las comunidades rurales es muy difícil detener proyectos del Banco Mundial que son adversos para el disfrute de sus derechos. Mecanismos como el del Panel de Inspección son insuficientes. La experiencia brasileña con el proyecto piloto de reforma agraria de mercado *Cédula da Terra* ilustra un vacío muy importante cuando los proyectos de cooperación se hacen a nivel de políticas sectoriales y no de proyectos individuales. Como el programa *Cédula da Terra* cumplió con su objetivo de asentar 15 mil familias, el programa fue considerado por el Banco como un éxito, sin tomar en cuenta que las familias fueron asentadas en tierras de mala calidad, que el precio de las tierras estaba sobrevalorado, que las tierras no tienen infraestructura, y que en estas condiciones, será imposible para las familias pagar el crédito que recibieron para comprar la tierra. La solicitud de inspección de este proyecto por parte del Foro Nacional por la Reforma Agraria y la Justicia en el Campo, plataforma que aglutina amplios y diversos sectores que luchan por la reforma agraria en Brasil, fue descalificada por la gerencia del Banco Mundial poniendo en duda la representatividad de las organizaciones y la validez de sus argumentos que se ocupaban no sólo de evaluar internamente el proyecto con respecto a sus propios objetivos, sino que también analizaban las implicaciones socio-políticas más amplias del mismo llamando la atención que *Cédula da Terra* socavaba el programa vigente de reforma agraria basado en la provisión constitucional de la función social de la tierra. Evaluaciones críticas de este proyecto piloto no fueron tomadas en cuenta y la única evaluación que se hizo por parte del Banco recomendó la ampliación del proyecto a pesar de todos los problemas allí señalados. Este caso muestra que el Panel de Inspección es un instrumento diseñado para evaluar desde un punto de vista "técnico" el impacto de proyectos específicos, como por ejemplo, de explotación minera o de infraestructura (represas, etc.). Proyectos que se sitúan al nivel de "producción de conocimiento", es decir, de asesoría en políticas públicas y que tienen un impacto sectorial y político más profundo, parecen estar fuera del alcance del Panel. No hay entonces mecanismos que permitan vigilar las actividades del Banco Mundial a este nivel que, desde hace unos años y con las estrategias de reducción de la pobreza, adquieren cada día una importancia mayor⁵¹.

agraria en tanto obligación de derechos humanos. Heidelberg, Tegucigalpa

⁵¹ Ver Sauer, Sergio / Wolff, Luciano 2001: *O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra, en: Barros, Flavia (ed.) 2001: Banco Mundial, Participação, Transparência e*

5. Bibliografía

Asamblea General de la ONU. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 56/155 de la Asamblea General, de 15 de febrero de 2002. U.N. Doc. A/57/356.

Banco Mundial. 2003. Informe de Investigación de Política del Banco Mundial. Políticas de tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza: Resumen Ejecutivo. Washington.

Baranyi, Stephen / Deere, Carmen Diana / Morales, Manuel. 2004. Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas para la investigación sobre políticas. Instituto Norte-Sur, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canada.

Borras, Saturnino / Kay, Cristóbal / Akram Lodhi, A. Haroon. 2005. Property Rights Reforms and State-Society Interaction. Towards Poverty Eradication and Development: Historical Overview and Alternative Perspectives. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No.1. The Hague, The Netherlands.

Borras, Saturnino. 2003. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, Nº 3, July 2003.

Broegaard, Rikke. 2005. Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua, in: *Development and Change* 36 (5): 845-864. Institute of Social Studies. Published by Blackwell Publishing.

Brot für die Welt / FIAN / EED. 2005. Globalizando derechos humanos económicos y sociales a través del fortalecimiento de las obligaciones estatales extraterritoriales. Siete estudios de caso: Efectos de la política alemana en derechos humanos en el sur. Stuttgart, Heidelberg, Bonn.

Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). Lista de las fuentes del derecho internacional de derechos humanos que reconocen derechos a la tierra. www.hic-mena.org

Comisión de Derechos Humanos. 2000. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra. Documento de

Responsabilização. A experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Rede Brasil, Brasília.

- trabajo final preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes. U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/2000/25.
- Comisión de Derechos Humanos. 2001. El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. U.N. Doc. E/CN.4/2001/53.
- Comisión de Derechos Humanos. 2002. El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Ziegler, de conformidad con la resolución 2001/25. U.N.Doc E/CN.4/2002/58.
- Comisión de Derechos Humanos. 2004. El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25. U.N. Doc E/CN.4/2004/10.
- Comisión de Derechos Humanos. 2004. El derecho a la vivienda. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kothari. U.N. Doc E/CN.4/2004/48.
- Comisión de Derechos Humanos. 2005. Los Derechos económicos, sociales e culturales. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. U.N.Doc. E/CN.4/2005/48.
- Comissão Pastoral da Terra. 2004. Conflitos no Campo-Brasil 2003. Goiânia.
- Comissão Pastoral da Terra. 2005. CPT Nacional divulgados parciais de assassinatos no campo. 19/12/2005 URL: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1451&eid=8>
- Commission on Human Rights. 1990. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur. U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 3 U.N. Doc. E/1991/23
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4, El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del art. 11 del Pacto), 13/12/91. U.N. Doc. E/1991/23
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 7, U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), 20º período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 15, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).
- Commission on Human Rights. Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions. Geneva 11-13 June, 1997, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7
- Convención de los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1).
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.
- Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55/2.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948 .
- Deere, Carmen Diana / León, Magdalena 2002: Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género. FLACSO-Ecuador. Ciudad de México.
- Deere, Carmen Diana / León, Magdalena 2003: Reversing Gender Exclusionary Agrarian Reform: Lessons from Latin America. Mimeo.
- Deininger, Klaus / Binswanger, Hans. 1999. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. The World Bank Research Observer, 14 (2), P. 247-276.
- Dias Victor, Andréa / Sauer, Sergio 2002. Estudio sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário

- brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra. Brasília.
- El-Ghonemy, M. Riad. 2001. "The political economy of market-based land reform", in Krishna B. Guimire (ed.) Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries. London, ITDG Publishing.
- Leonard, Rebeca and Na Ayutthaya, Kingkorn Narintarakul. 2003. Thailand's Land Titling Program. Northern Development Foundation.
- European Union. 2004. EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform process in developing countries. Approved by the EU Minister Council in November 2004.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1998. Land Tenure in Development Cooperation. Wiesbaden.
- FIAN / La Vía Campesina. 2004. La reforma agraria en Brasil. Informe de la misión investigadora sobre el estado de realización de la reforma agraria en tanto obligación de derechos humanos. Heidelberg, Tegucigalpa.
- FIAN/La Vía Campesina. 2004. Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial. Documento de Trabajo. Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg, Tegucigalpa.
- Foro Mundial sobre Reforma Agraria. 2004. Documentos. Valencia, España. URL: <http://www.fmra.org>.
- Franco, Jennifer. 2005. Making Property Rights Accesible: Social Movements and Legal Innovations in the Philippines. Working Paper 244. Law, Democracy and Development Series. Institute of Development Studies, Brighton.
- Garoz, Byron / Alonso, Alberto / Gauster, Susana. 2005. Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005. Programa de Estudios para el Desarrollo Rural. Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP. Guatemala.
- Houtzager, Peter. 2005. "Movement of the Landless (MST) and Juridical Modalities of Legal Change in Brazil", in: Santos, Boaventura de Souza / Rodríguez Garavito, César (eds.). 2005. Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality. Cambridge University Press, Cambridge.
- La Vía Campesina / FIAN. 2004. Violaciones de los derechos humanos a campesinos y campesinas. Informe de casos y pautas de violación 2004. Heidelberg, Madrid.
- La Vía Campesina. 1996. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. Roma.
- Land Center for Human Rights. 2001. Rights of Farmers Between Claims of Reclamation and Market Illusions. Land and Farmer Series Issue N° 12, Cairo.
- López Bárcenas, Francisco. 2004. Territorios indígenas y conflictos agrarios en México, en: ILSA. 2004. Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos. Serie "El Otro Derecho", N° 31-32, Bogotá.
- Martins, Monica Dias (coord.) 2004. O Banco Mundial e a Terra. Ofensiva e resistência na América Latina, África e Asia. Editora Viramundo, São Paulo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976 de conformidad con el art. 49.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 3 de enero de 1976 de conformidad con el art. 27.
- Pereira, João Márcio Mendes. 2004. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Dissertação de mestrado ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro.
- Pisarello, Gerardo / Observatorio DESC. 2003. Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Icaria editorial. Barcelona.
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación
- Rosset, Peter. 2005. Agrarian Reform and Food Sovereignty. Inseparable Parts of an Alternative Framework. Paper prepared for the Civil Society Conference on "Land, Poverty, Social Justice and Development: Social Movements Perspectives," 9-10 January 2006, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, The Netherlands.

Rosset, Peter/ Patel, Rajeev / Courville, Michael (eds). Forthcoming. *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland: Food First Books.

Sauer, Sergio / Wolff, Luciano 2001: O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra, en: Barros, Flavia (ed.) 2001: Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Rede Brasil, Brasília.

Special Representative of the Secretary General on Human Rights Defenders – Who are Human Rights Defenders, at:

URL:<http://www.ohchr.org/english/issues/defenders/who.htm>.

Strozake, J. (comp.) 2000. *A questão agrária e a justiça*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 1994. *Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. U.N. Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a Minorías. 1986. *Estudio del Problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas, presentado por el Relator Especial, Sr. José R. Martínez Cobo*, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7.

The Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) 2002: *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, en <http://www.saprin.org>.

UNDP. 2003. *Halving Global Hunger, Background Paper of Task Force on Hunger*. UNDP, New York. URL: www.unmillenniumproject.org/documents/tfozapr18.pdf.

Vicente Vásquez, Saúl. 2005. *Diversidad cultural, Reforma Agraria y Territorios – Perspectiva de los Pueblos Indígenas*, en: Rosset, Peter (coord.). 2005. *Agrarian Reform in the Context of Food Sovereignty, the Right to Food and Cultural Diversity*. Civil Society Issue Paper presented by the International NGO/CSO Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) to the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) organized by FAO.

Windfuhr, Michael / Jonsén, Jennie. 2005. *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. Edición ITDG, Rugby.

Pie de imprenta

Editor: FIAN Internacional

Diseño y maquetación: echtweiss | Corporate Design, Heidelberg

Impresión en papel reciclado: Glogner Druck, Heidelberg

Publicación: Febrero de 2006