Segunda sesión del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales

## Ginebra, Palacio de Naciones, Sala XX

## Febrero 2 al 6 de 2015

Panel II

Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales en otros instrumentos internacionales

Intervención de Sofía Monsalve Suárez, FIAN Internacional

Febrero 3 de 2015

Señora Presidente, distinguidas representantes y delegados, señoras y señores,

Es para mí un gran honor haber sido invitada a participar en este panel para abordar el tema de los derechos de las campesinas y de otras personas que trabajan en zonas rurales que han sido desarrollados en instrumentos internacionales adoptados por organismos de Naciones Unidas distintos a los organismos del sistema de derechos humanos. Permítanme concentrarme en los instrumentos desarrollados en el seno de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. La organización a la que yo represento, FIAN Internacional, ha participado activamente en la FAO, en especial, en su Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA), desde los años 1990; y ha abogado enfáticamente porque FAO adopte un enfoque de derechos humanos en su trabajo e incluya sistemática e integralmente la realización del derecho humano a la alimentación adecuada como uno de los objetivos centrales de su labor. En este marco, FIAN ha tenido la oportunidad de participar muy de cerca en la elaboración de dos instrumentos emanados del CSA: las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices sobre el Derecho a la Alimentación) y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques (Directrices de Tenencia).

La interacción entre el sistema de derechos humanos de la ONU y la FAO en materia de desarrollar, avanzar y promover el derecho humano a la alimentación adecuada ha sido, sin duda, muy fructífera. Valga la pena recordar, por ejemplo, que la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1996 en Roma adoptó en su Plan de Acción el

“Objetivo 7.4: Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.”

E instó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y a que propusieran formas de aplicar y realizar estos derechos para conseguir los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias para alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

El Comité DESC rápidamente hizo eco de este llamado y adoptó en 1999 su Observación General N° 12 en la que clarifica el contenido normativo del derecho a la alimentación adecuada. La OG 12 define que

6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Y que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende, entre otros, *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 (§8); y que esta *disponibilidad* de alimentos puede darse de manera directa a través de la cultivo propio de la tierra o del aprovechamiento de otras fuentes naturales de alimentos (§12).

La OG12 entonces resalta de manera clara que el acceso a recursos naturales y productivos para poder alimentarse es una dimensión esencial del derecho a la alimentación adecuada.

Este entendimiento fue profundizado y elaborado con más detalle en el amplio trabajo interpretativo del relator especial sobre el derecho a la alimentación; así como en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Estas directrices contienen una serie de medidas específicas sobre el acceso a los recursos y los bienes necesarios para la alimentarse, en particular, a la tierra, el agua y los recursos genéticos.

DIRECTRIZ 8

Acceso a los recursos y bienes

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.

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 8C

Agua

8.11 Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.

DIRECTRIZ 8D

Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

8.12 Los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y en particular, en su caso, para proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando, en su caso, la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Como se puede apreciar, si bien se menciona la pesca y el ganado, las Directrices del Derecho a la Alimentación se quedan cortas a la hora de abordar la situación de las comunidades pescadoras, pastoras y de los pueblos indígenas.

La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en el 2007 vino a colmar la laguna existente en lo que atañe a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

Por su parte, la FAO comenzó en el 2008 el proceso de discusión y elaboración de las Directrices de Tenencia que culminó con su adopción en mayo de 2012. De igual forma, el Comité de Pesca de FAO ratificó en el 2014 las Directrices Voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. Ambos procesos se distinguieron por su carácter inclusivo y haber dado amplia participación a los grupos sociales afectados como las campesinas, pescadoras, pastoras y los pueblos indígenas. De igual forma, ambas directrices se cimientan en el derecho internacional de derechos humanos y tienen como uno de sus objetivos fundamentales contribuir a la realización del derecho a la alimentación adecuada mejorando la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en un caso; y respaldando la visibilidad, el reconocimiento y el fomento del ya importante papel de la pesca en pequeña escala como parte fundamental de la pesca responsable.

Ambas directrices establecen principios de implementación o principios rectores como la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia, la igualdad de género, el enfoque holístico

y sostenible con respecto a la gestión de los recursos naturales, la consulta y participación, el estado de derecho, la transparencia a la rendición de cuentas que deben ser observados en toda actividad estatal. Las Directrices de Tenencia, por su parte, adoptan además principios generales en lo que atañe al deber del Estado de respetar los derechos legítimos de tenencia; salvaguardar estos frentes a infracciones y acciones que puedan amenazarlos; así como promover y facilitar su goce. Además, los Estados deben respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores y defensoras de los derechos, los campesinos y campesinas, comunidades pesqueras, pueblos indígenas, pastores, y trabajadores y trabajadoras rurales en la defensa de sus tierras, pesquerías y bosques; y garantizar el acceso a la justicia y a la interposición de recursos judiciales que busquen la restitución, indemnización, compensación y reparación.

El Capítulo 9 de las Directrices reitera algunos de los derechos de los pueblos indígenas que están consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Además, hay un tratamiento sistemático a lo largo de todo el documento de disposiciones que garantizan la igualdad de derechos de las mujeres en múltiples situaciones de tenencia.

Vale la pena destacar aquí el llamamiento enfático que las Directrices hacen a los Estados a reconocer legalmente derechos de tenencia legítimos, particularmente los derechos consuetudinarios e informales de tenencia no protegidos aún por ley (§ 4.4, 5.3), y a dar a todas las personas un grado de seguridad de tenencia que garantice la protección legal contra los desalojos forzosos (4.5, 7.1, 7.6). Las Directrices también urgen el reconocimiento y la protección de los bienes comunes (8.3), y sus respectivos sistemas de uso y gestión colectivos.

Asimismo, las Directrices contienen disposiciones orientadas a proteger a las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos marginados de la especulación y concentración de tierras (11.2), y regular los mercados de tierra para salvaguardar valores sociales, culturales y ambientales (11.8). Contienen también secciones dedicadas a los ámbitos de la restitución (Capítulo 14) y la aplicación de reformas redistributivas de la tenencia de tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo la aplicación de límites máximos a la propiedad de la tierra (15.2) por razones sociales, económicas y ambientales en contextos con altos niveles de concentración de tenencia y de pobreza (Capítulo 15).

Es claro entonces que al haber detallado los deberes del Estado en la gobernanza de la tenencia; los principios de implementación que deben regir todas sus acciones relativas a la gobernanza de la tenencia; y al haber definido medidas clave para lograr el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de los Estados, las Directrices de Tenencia juegan un rol precursor en el reconocimiento al derecho a la tierra, entendido en el sentido amplio que abarca la pesca y los bosques.

Es claro que la intención de los Estados al adoptar estas directrices no era crear nuevos derechos sino contar con orientación práctica sobre cómo se puede mejorar la gobernanza de la tenencia con el fin de cumplir con la realización del derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, es innegable que las Directrices de Tenencia y las Directrices de Pesca en Pequeña Escala representan acuerdos internacionales adoptados con amplio consenso que especifican las medidas que debe tomar el Estado con respecto a la pesca y a la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. De esta forma, ambas directrices continúan desarrollando el derecho internacional de derecho objetivo que regule estas materias, es decir, lo que los Estados deben hacer.

Lo que ciertamente todavía falta es definir los derechos subjetivos (*entitlements*) para que los sujetos de derecho, es decir, todas las personas sin tierra, pescadoras, campesinas, pastoras nómadas y sus comunidades puedan reclamar sus derechos, incluso por vía judicial. El reconocimiento del derecho a la tierra es una tarea urgente para garantizar finalmente la certeza jurídica que sectores marginados de la población tanto requieren para acceder y ejercer plenamente sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales en un contexto hostil de serias amenazas y violaciones a sus derechos.

La manera como fue redactado el artículo 19 del proyecto de declaración sobre el derecho a la tierra y los recursos naturales evidentemente se basa en gran medida en estas dos directrices y usa el texto internacionalmente acordado en estos dos instrumentos; al mismo tiempo que ancla este texto en el seno de conceptos desarrollados por el Comité DESC en sus observaciones generales sobre los derechos a la alimentación y vivienda adecuadas. En este sentido, considero que la propuesta hecha en el proyecto para establecer el derecho a la tierra y los recursos naturales representa ya un consenso a nivel internacional y debería, por lo tanto, ser capaz de encontrar aceptación por parte de todos los gobiernos.

No está demás decir que las Directrices de Tenencia son solamente un instrumento destacado pero de lejos no el único instrumento o antecedente que permite el reconocimiento internacional del derecho a la tierra. Mencionaré sólo que la tierra ha sido reconocida como derecho en las constituciones de un buen número de países; que el sistema interamericano de derechos humanos ha ampliado el reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas a otras comunidades tradicionales como las afrodescendientes; que la Comisión Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos adoptó en 2013 en la resolución 262 sobre el derecho de las mujeres a la tierra y los recursos productivos; que el trabajo de los órganos de monitoreo de los diferentes tratados de derechos humanos ha dado abundantes recomendaciones a los Estados con relación a sus obligaciones con respecto a la tierra; y que el trabajo interpretativo de los relatores a la alimentación y a la vivienda adecuados ha desarrollado un rico conjunto de principios y guías de extrema relevancia.

He concentrado mi presentación en el derecho a la tierra, pero un argumento similar se puede elaborar para el reconocimiento de los derechos de las pescadores artesanales y a pequeña escala, así como el reconocimiento del derecho a las semillas tomando en este caso los derechos de los agricultores consagrados en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fito-genéticos para la Alimentación y la Agricultura.

En la interacción fructífera entre el sistema de derechos humanos de la ONU y la FAO a la que me refería al comienzo de mi presentación, el péndulo de acción está ahora del lado del Consejo de Derechos Humanos. Es posible y es imperante que éste reconozca nuevos derechos como el derecho a la tierra y los recursos naturales, el derecho a las semillas y la biodiversidad en la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que trabajan en las zonas rurales. El desafío principal del momento está pues en cerrar las brechas normativas que existen en el sistema internacional de derechos humanos para mejorar los sistemas jurídicos nacionales e internacionales; y no tanto en identificar políticas y buenas prácticas. Este trabajo ya muestra importantes avances en otros foros de Naciones Unidas. Se trata entonces de consolidarlos desde el punto de vista normativo reconociendo nuevos derechos. Desarrollar el derecho internacional de derechos humanos es la labor genuina del Consejo de Derechos Humanos. Es hora de que actúe a favor de las campesinas, los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales.

Muchas gracias por su atención.