

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



UN DERECHO VULNERADO



UN DERECHO VULNERADO

PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS

Coordinación de la edición: Prosalus

Diseño y maquetación: BLG diseño

Impresión: Soluciones Gráficas

Fecha de publicación: Diciembre 2005

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Comunidad de Madrid. Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión oficial de la Comunidad de Madrid.

ÍNDICE

- 8 I. Introducción.

- 18 II. Vulneración del derecho a la alimentación
Denuncia de la sociedad civil de la presencia de OGM en partidas de ayuda alimentaria internacional. Guatemala.

- 36 III. El desarrollo minero y vulneración del derecho humano a la alimentación en Perú

- 66 IV. Anexo I
El derecho a la alimentación
Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos

- 110 V. Anexo II
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

- 130 VI. Anexo III
Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

PRESENTACION DE LA CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE"

Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios sin Fronteras firmamos a comienzos de 2003 un acuerdo institucional de colaboración para desarrollar un trabajo conjunto sobre el derecho a la alimentación a lo largo de los próximos años. Las tres organizaciones teníamos identificada esta temática como una prioridad en nuestro trabajo de sensibilización desde hace más de tres años, habiendo iniciado conversaciones y reuniones para trabajarlo de forma conjunta a raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después.

De esta confluencia surgió la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" que se inició en septiembre de 2003 con cofinanciación de la Comunidad de Madrid. La campaña está enfocada a lograr el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación para lo cual está en contacto con ONG/OSC que trabajan sobre este derecho lideradas por FIAN Internacional, así como con la Relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. La campaña desarrolla varias líneas de acción:

1. Participación en la elaboración y difusión de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación.
2. Incidencia política sobre las directrices voluntarias.
3. Sensibilización, formación e información sobre el derecho a la alimentación, especialmente a actores de la cooperación (materiales, cursos, jornadas, seminarios, publicaciones, página web especializada, etc).
4. Estudio, investigación, seguimiento y difusión de casos de vulneración del derecho a la alimentación.

ORGANIZACIONES DE LA CAMPAÑA

Prosalus es una Organización no Gubernamental de cooperación al desarrollo (ONGD) que trabaja desde 1985 para contribuir a hacer real y efectivo el derecho a la salud en varios países de África y América Latina. En los últimos años, en diálogo con sus contrapartes, viene apoyando cada vez más proyectos relacionados con aspectos de seguridad y soberanía alimentaria, como una necesidad previa ineludible para trabajar en la mejora de las condiciones de salud de las comunidades de mayores carencias. Desde septiembre de 2001 comenzó a estudiar de qué forma y con qué enfoque podía incorporar esta temática también al trabajo de educación para el desarrollo.

Para **Cáritas Española**, que tiene proyectos y programas destinados a seguridad alimentaria, desarrollo agrario y acompañamiento a comunidades campesinas en sus procesos de organización en los cinco continentes, es necesario afrontar la realidad del hambre y la pobreza rural desde el desarrollo del derecho a la alimentación como único camino posible a largo plazo, mediante la cooperación fraterna con las contrapartes del Sur. Como organización forma parte de Plataforma Rural que a su vez es miembro de Vía Campesina, movimiento internacional de organizaciones campesinas que ha impulsado desde sus inicios el trabajo sobre derecho a la alimentación.

En el caso de **Veterinarios sin Fronteras**, su compromiso con el campesinado del tercer mundo le mantiene en sintonía con las preocupaciones y estrategias que desde sus organizaciones llevan a cabo. Desde 1999, con un contacto permanente con la Vía Campesina, las estrategias de la organización para incidencia política y sensibilización se orientan a las reivindicaciones sobre la Soberanía Alimentaria. Durante estos cinco años a partir de diferentes actividades, reuniones, encuentros, etc. se ha fortalecido fuertemente el vínculo con la Vía Campesina y FIAN Internacional para impulsar la temática del derecho a la alimentación en el estado español.

DECLARACION DE LA CAMPAÑA

Las organizaciones Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios Sin Fronteras, que en marzo de 2003 nos constituimos en consorcio con el objetivo de conseguir un reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, constatamos que:

1. más de 800 millones de personas viven en el mundo con un estado nutricional deficiente, de ellos el 70% habita en zonas rurales, y, aunque en los últimos 30 años se ha producido una reducción del porcentaje de hambrientos, las cifras absolutas recogidas de los últimos informes nos indican que la situación se está agravando. Estos datos distan mucho de los compromisos manifestados por la comunidad internacional;
2. el derecho a la alimentación no está reconocido por la mayoría de los Estados como un derecho humano fundamental y, por tanto, aquellas personas que lo ven vulnerado no pueden reclamar al Estado su protección y garantía;
3. las políticas agropecuarias que se vienen impulsando en los últimos decenios desde los Estados y organismos internacionales, a pesar de haber conseguido un aumento de los volúmenes de producción mundial, no han solucionado el problema del hambre.

POR TODO ELLO:

1. consideramos que el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo;
2. consideramos que toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria;

3. las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos a comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo;
4. las políticas agropecuarias no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad sino incorporar un enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura;
5. instamos a los poderes públicos a que revisen sus políticas y destinen los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.





I

CAPÍTULO

INTRODUCCIÓN

La presente publicación recoge dos casos de violación del derecho a la alimentación en comunidades campesinas indígenas de Guatemala y Perú. A pesar de que la temática en ambos casos es totalmente distinta, encontramos elementos comunes, como la marginación política de las comunidades campesinas que les conduce a situaciones de violación de derechos y, de modo especial, el derecho a una alimentación adecuada.

El derecho a la alimentación ha sido recogido en diferentes declaraciones y pactos a lo largo de la historia¹. Así por ejemplo, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación".

En 1966 se firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 señala que:

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

mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

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

¹ El libro "El derecho humano a la alimentación" publicado por la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" analiza en profundidad la evolución y el contenido del derecho a la alimentación.

El relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, define el derecho a la alimentación como *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, física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*

El derecho a la alimentación, al igual que el resto de derechos humanos, impone a los Estados tres niveles o tipos de obligaciones:

- La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, que requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. Así pues, el Estado no debe emprender acción alguna que despoje a las personas o grupos de sus medios de subsistencia o del acceso a alimentos.
- La obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para velar por que empresas o particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Al mismo tiempo, las empresas nacionales o transnacionales pueden suponer una amenaza para el sustento de la población, al llevar a cabo actividades en un área determinada sin tener en cuenta los intereses y opiniones de sus pobladores. Una protección adecuada implica una legislación que proteja a los grupos más vulnerables de ser privados de sus recursos o derechos.
- La obligación de realizar o garantizar 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. Los Estados deben tomar medidas para que el mayor número posible de personas puedan cuidar de sí mismas.

Según la FAO,
podemos
producir
suficientes
alimentos para
nutrir a 12.000
millones de
personas

Según el informe "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004", publicado por la FAO, casi 816 millones de personas subnutridas viven en los países en desarrollo, 9 millones menos que en el periodo 1990-1992. En 2006 se revisará el cumplimiento del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. La situación actual no invita a ser optimistas respecto a los resultados alcanzados.

Aunque no se hable de violación del derecho a la alimentación para todas las personas que padecen hambre, es de suponer que este derecho no está

siendo respetado, protegido o garantizado si cada año crece el número de personas hambrientas, de las cuales el 75% son pequeños agricultores o trabajadores del campo, con o sin tierra, que viven en el medio rural.

Con frecuencia las comunidades en situación de inseguridad alimentaria se ubican en terrenos marginales, poco aptos para la agricultura y con escasez de recursos productivos. Esta situación suele ser resultado de la expulsión de las comunidades de sus tierras de origen y desplazamientos forzados a consecuencia de proyectos de infraestructuras, explotaciones agropecuarias extensivas por parte de agroempresas, explotaciones mineras o de hidrocarburos, construcción de presas con fines hidroeléctricos, entre otras causas.

Por tanto, las causas del hambre y la malnutrición son sumamente complejas y se deben, principalmente, a injusticias sociales, exclusiones políticas y económicas y discriminaciones².

El relator especial, Jean Ziegler, en su desarrollo del contenido del derecho a la alimentación señaló varios obstáculos que impiden o dificultan la realización de tal derecho. Entre esos obstáculos se encuentran:

Las causas del hambre y la malnutrición son sumamente complejas y se deben, principalmente, a injusticias sociales, exclusiones políticas y económicas y discriminaciones

- El comercio internacional que impone unas reglas de funcionamiento que solo tienen en cuenta los intereses y réditos comerciales. En lo que respecta a la alimentación, el comercio internacional vulnera el derecho de las comunidades a decidir qué, cómo y para qué quieren producir en sus tierras.
- La deuda externa. El pago del servicio de la deuda supone un lastre en los presupuestos de muchos países en desarrollo que impide destinar esos recursos a ámbitos como el desarrollo agropecuario.
- La biotecnología, que no está al alcance de todos. Además, hay riesgos como las patentes sobre la biodiversidad y la manipulación genética que ponen en peligro el derecho a la alimentación de las generaciones futuras.
- Las guerras y los conflictos armados. Los alimentos no deben ser utilizados como arma contra la población civil. En tiempos de guerra mueren más personas de hambre que por las balas.
- La corrupción. Fondos que podrían o deberían destinarse a la realización del derecho a la alimentación se desvían a fines privados.
- El acceso a la tierra y el crédito. La tierra, el crédito y el agua son recursos necesarios para adquirir alimentos o producirlos y deben ser accesibles para todos.
- La discriminación de la mujer. Las niñas, muchachas y mujeres suelen ser

² CETIM. El derecho a la alimentación. 2005

las primeras víctimas del hambre y a la vez transmiten sus secuelas de generación en generación.

La principal causa de la vulnerabilidad de las comunidades al hambre es la falta de acceso a recursos productivos

Según el Informe del Milenio de Naciones Unidas, que hace una evaluación de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las regiones de África subsahariana, Oriente Medio y norte de África empeoran sus datos de desnutrición y solamente presentan progresos aquellos países en los que creció el sector agropecuario.

La principal causa de la vulnerabilidad de las comunidades al hambre es la falta de acceso a recursos productivos, algo que se está acrecentando en la actualidad con las tendencias a la concentración de los recursos en un número limitado de propietarios. Entre los recursos productivos destacan la tierra, el agua, las semillas o el crédito. Se puede establecer una relación clara entre esta falta de acceso a recursos y servicios y el abandono por parte del Estado de sus responsabilidades de respeto y protección del derecho a la alimentación de sus ciudadanos y de los de otros países, merced a las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos.

Se da la paradoja de que muchos proyectos ideados para reducir la pobreza contribuyen al incremento del hambre y la inseguridad alimentaria.

Al hablar de violaciones de derechos humanos se tiende a pensar inmediatamente en los derechos civiles y políticos, en las libertades. Sin embargo apenas se denuncian casos de violación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como el derecho a la alimentación cuando en la práctica, y en la teoría³, resulta difícil desvincular las violaciones de los DESC de las de derechos civiles y políticos por la interdependencia e interrelación entre los diferentes grupos de derechos humanos.

Las violaciones del derecho a la alimentación, generalmente, están asociadas a violaciones de los derechos de los pequeños campesinos. La lucha por la mejora de las condiciones de vida de los pequeños campesinos rara vez centran el debate sobre los derechos humanos, fundamentalmente por tres motivos:

- Los problemas de las comunidades campesinas afectan a un número muy elevado de personas, habitantes de las zonas rurales, y lo más habitual es que el debate sobre los derechos humanos se centre en los derechos de las minorías.

³ En la conferencia internacional sobre derechos humanos celebrada en Viena en 1993 desaparecieron las divisiones entre las generaciones de derechos humanos.

- En la actualidad son escasos los análisis y estudios sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales, algo necesario para comprender la complejidad de los problemas de los derechos de los campesinos.
- La articulación de las organizaciones que agrupan a los pequeños campesinos es un fenómeno muy reciente y es un elemento fundamental para los casos de violaciones de los derechos de un colectivo tan amplio.

La marginación política de las comunidades campesinas se traduce en una marginación económica. Según datos de la FAO, en muchos países está disminuyendo la asignación presupuestaria para políticas de desarrollo rural a favor de otras áreas de inversión como la explotación de los recursos naturales que requieren una menor inversión pública.

Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones.

Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados.

Entre ellos cabe señalar:

- Derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando del derecho a la alimentación.
- Negar el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia.
- Adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones anteriores relativas al derecho a la alimentación.
- No controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas.

Si bien sólo los Estados son partes del pacto y, por tanto, los responsables últimos de su cumplimiento, todos los miembros de la sociedad tienen su propia responsabilidad en la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Los medios para reivindicar la realización del derecho a la alimentación y las posibilidades de obtener reparación o compensación dependerán, en gran medida, de la información y de los mecanismos de control disponibles en el ámbito regional, nacional e internacional. La Observación General número 12 señala que "toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales ade-

Las violaciones del derecho a la alimentación, generalmente, están asociadas a violaciones de los derechos de los pequeños campesinos

Todos los miembros de la sociedad tienen su propia responsabilidad en la realización del derecho a una alimentación adecuada

cuados o a otros medios apropiados en los planos nacional e internacional". Por tanto, según esta premisa una comunidad expulsada de su tierra y obligada a abandonar sus medios de subsistencia o que ve contaminada las fuentes de agua destinadas a su consumo puede plantear una demanda y recibir reparación o compensación por esa violación de sus derechos.

En los países en los que el derecho a la alimentación está reconocido como un derecho constitucional o como parte de un derecho fundamental, los ciudadanos pueden reclamarlo en instancias judiciales. No obstante, esta posibilidad debe ser comunicada a la población, tal y como se recoge en la directriz número 11 de las "Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en un contexto de seguridad alimentaria nacional" aprobadas por la FAO en 2004⁴. En India y Sudáfrica hay ejemplos de demandas por violaciones del derecho a la alimentación que han prosperado y se han resuelto a favor de las comunidades demandantes. Existe también la posibilidad de recurrir a instancias extrajudiciales como los defensores del pueblo o comisiones nacionales de protección de derechos humanos a las que los ciudadanos pueden recurrir. Este tipo de instituciones existen en cerca de 100 países⁵.

En la actualidad sólo existe un mecanismo de control judicial para casos de violaciones del derecho a la alimentación, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

En el ámbito regional, en la actualidad sólo existe un mecanismo de control judicial para casos de violaciones del derecho a la alimentación, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, creada en 1998 en cumplimiento de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el caso de las cortes europea e interamericana, sus mandatos se limitan a los derechos civiles y políticos.

En el ámbito internacional, no hay mecanismos de control a la espera de la aprobación de un protocolo facultativo para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que permita la presentación de casos de violaciones del derecho a la alimentación y el resto de derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados Partes del Pacto están comprometidos a presentar cada cuatro años informes sobre la realización de los DESC en sus países al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y este emite las recomendaciones pertinentes. Asimismo, el relator especial para el derecho a la alimentación tiene entre sus funciones la realización de misiones a países en los que se tiene información de vulneraciones del derecho a la alimentación.

⁴ Ver "Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación". Campaña Derecho a la alimentación. Urgente, 2005.

⁵ CETIM. El derecho a la alimentación, 2005.

Las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en un contexto de seguridad alimentaria nacional incluyen una directriz específica sobre la dimensión internacional del derecho a la alimentación que recoge aspectos como el comercio o la deuda externa que, como se ha señalado anteriormente, fueron identificados por el relator especial como obstáculos para la realización del derecho a la alimentación.

En el análisis de los casos en capítulos posteriores se hace referencia al Convenio 169 sobre los derechos de las comunidades indígenas, como otro de los acuerdos internacionales que pueden contribuir a la protección del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria de las comunidades. Las propias directrices voluntarias recogen en las directrices 13 y 14 la protección de los grupos vulnerables y las redes de seguridad necesarias para garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

La incorporación de las directrices voluntarias a las legislaciones nacionales puede contribuir de manera importante al control de las violaciones del derecho a la alimentación. Asimismo acuerdos como el Protocolo de Protección de la Biodiversidad, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación también ayudarían al respeto y protección del derecho a la alimentación. Jean-Jacques Rosseau decía que "entre el débil y el fuerte, la libertad oprime y la ley libera" pero, a pesar de que existan acuerdos y leyes nacionales e internacionales que promueven la realización del derecho a la alimentación, es necesario que todas las personas y grupos los conozcan y dispongan de la información y recursos necesarios para reivindicar su aplicación.

La incorporación de las directrices voluntarias a las legislaciones nacionales puede contribuir de manera importante al control de las violaciones del derecho a la alimentación



CAPÍTULO

VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Denuncia de la sociedad civil de la presencia de OGM en partidas de ayuda alimentaria internacional

Contaminación con maíz transgénico (variedades Mon GA21 y Starlink) a través de la ayuda alimentaria en la comunidad de Pacrén en el Municipio de Camotán, Chiquimula, Guatemala.

TRANSGÉNICOS EN GUATEMALA

ANTECEDENTES

El uso de las plantas transgénicas en Guatemala se inició en 1989 cuando la compañía Ujphoh/Asgrow estableció pruebas de campo (Mayer y Meister, 1995). En años posteriores, una investigación en la base de datos de la Plant Industries Plataforma (PIP) de Holanda, realizada a finales de 1995 corroboró esta información.

Para el caso de Guatemala, la introducción de plantas transgénicas reviste particular importancia dado que muchos cultivos como el maíz, algodón, tomate, cucurbitáceas y papa, originarios de Mesoamérica, ya han sido sometidos a ingeniería genética y pruebas de campo; mientras que camote, ñame, chile, yuca, aguacate y papaya, también nativos de Mesoamérica, están investigándose en laboratorios (Mayer y Meister, 1995). Por esta razón, se considera prioritario llevar a cabo investigaciones referidas a los aspectos de ecología y biología reproductiva de las especies cultivadas y de las silvestres. Dichas investigaciones deben estar motivadas por el interés científico y por la necesidad de proteger la gran biodiversidad de especies agroalimentarias que existen en el país. Las estrategias de desarrollo biotecnológico que Guatemala, legítimamente, desee desarrollar deberán responder a intereses nacionales de conservación de recursos propios y no a las presiones de intereses transnacionales que, además de no asegurar el acceso de esos recursos a toda la población, concentran su investigación en productos de interés comercial, sin permitir que la biotecnología esté al servicio del desarrollo productivo del país.

El Estado guatemalteco trata los temas relacionados con los OGM en su *Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Guatemala*, de cuyo análisis se desprende que lo más importante para quienes la diseñaron es lo relativo al peligro que corre la biodiversidad. Se da luz verde al uso de los transgénicos aunque con algunos reparos y lo más preocupante es que no se tratan aspectos tan importantes como el riesgo para la

Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Guatemala

salud, las implicaciones económicas y culturales o la alta dependencia que generarían.

La estrategia hace ciertas consideraciones, como la referente a la necesidad de regulación de los OGM. Existen varias razones para el inmediato establecimiento de un medio regulador del uso y liberación de las plantas transgénicas en Guatemala. Se ha mostrado con suficiente información la poca capacidad de desarrollo biotecnológico que tiene el país, de modo que son pocos los técnicos que comprenden perfectamente las ventajas e inconvenientes de las plantas transgénicas. Así mismo, la alta biodiversidad existente en el país, de alguna manera se ve afectada por la posible liberación al medio de variedades de cultivos transgénicos. Éstos tienen en el medio natural la posibilidad de entrar en contacto con sus parientes silvestres, produciéndose un intercambio genético con los mismos. Otro aspecto preocupante es el hecho de que, actualmente, no existe una ley reguladora que garantice que la introducción de las plantas transgénicas se hace con todos los cuidados requeridos. Asimismo, las condiciones climáticas del país hacen posible que sea utilizado como campo de prueba de plantas transgénicas, dada la cercanía a los centros de desarrollo biotecnológico y la posibilidad de obtener un incremento de semillas en los invernaderos.

En el nuevo organigrama del Ministerio de Agricultura aparece la **Unidad de Normas y Regulaciones** (ley 278-98) que tiene como objetivo contribuir a la protección, conservación, aprovechamiento y uso sostenible del patrimonio agropecuario, hidrobiológico y de recursos naturales renovables, a través de la definición participativa de normas claras y estables, y la vigilancia de la correcta aplicación de las mismas (artículo 24). En el artículo 25 se mencionan algunas atribuciones que tienen que ver con el manejo de las plantas transgénicas. La primera, divulgar y notificar normas y procedimientos fitozoosanitarios, fitozoogenéticos, hidrobiológicos y de los recursos agua y suelo, así como vigilar su cumplimiento. La segunda trata de la verificación del cumplimiento de normas para el funcionamiento de empresas de fabricación, formulación y distribución de productos agroquímicos, biológicos, veterinarios y alimentos para animales.

Las normas reglamentarias para la producción, certificación y comercialización de semillas agrícolas y forestales que rigen en Guatemala son las aprobadas el 13 de mayo de 1961. Como puede suponerse, hay un solo artículo que trate sobre la introducción y manejo de semillas de variedades de plantas transgénicas. Por esta razón, actualmente se está discutiendo dentro de la Unidad de Normas y Regulaciones la nueva ley de semillas que contendrá los

elementos requeridos para la introducción y control de materiales transgénicos. Según el ingeniero Horacio Juárez, esta ley debió estar aprobada en octubre de 1998. En la nueva ley de semillas, el Ministerio de Agricultura será autorizado para desarrollar las siguientes funciones:

- Establecer y actualizar los registros de patentes sobre eventos (transformación de plantas) producidos en el país o importados.
- Establecer el registro de material transgénico no regulado.
- Autorizar los trabajos de investigación con material transgénico regulado.
- Autorizar la comercialización de material transgénico no regulado con o sin restricción.

Otros aspectos importantes que se cubrirán en dicha ley con respecto a plantas transgénicas son:

- Los fitomejoradores debidamente registrados pueden desarrollar material vegetal haciendo uso de ingeniería genética y pueden manejar y multiplicar material transgénico regulado. El MAGA autorizará o desautorizará el uso de material transgénico regulado.
- Para efectos de autorización o desautorización, el MAGA delegará funciones en una comisión técnica asesora constituida por un representante del sector privado, académico, de la CONAMA, del CONCYT y de la Asociación de Productores de semillas. Se elaborará un reglamento específico.

Posterior a la formulación de la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Guatemala se promulgó el acuerdo ministerial No. 393-98, de fecha 20 de agosto de 1998, en el que ya se regula todo lo concerniente a los organismos genéticamente modificados y continua vigente, con excepción de las reformas hechas a algunos artículos, contenidas en el acuerdo ministerial No. 476-98.

SITUACIÓN ALIMENTARIA Y PERSPECTIVA NORMATIVA EN GUATEMALA

Al analizar los acuerdos de referencia, se reconoce el esfuerzo realizado para legislar lo relativo a transgénicos, aunque se haya quedado incompleto. Por ejemplo, en el acuerdo no se menciona nada sobre el etiquetado de productos o los usos posteriores. Asimismo, no queda claro lo relativo a la indemnización que se debe dar a los dueños de las parcelas vecinas, ya que se habla

No se menciona nada sobre el etiquetado de productos o los usos posteriores

de impactos ambientales y no se especifican las responsabilidades; tampoco se determina el pago de daños y perjuicios que se ocasionen según se menciona en el inciso 2 del artículo 7°.

La reciente ley de protección al consumidor tampoco contiene ningún apartado relacionado exactamente con este tema.

Es aún más preocupante lo relativo a la salud, la alimentación y principalmente la soberanía alimentaria, por lo que algunas de las organizaciones de la sociedad civil han estado exigiendo mayor control y normativas para ello, alcanzándose algunos acuerdos como el de la Mesa Global y la Red Nacional por la Defensa de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria en Guatemala (RE-NADSSAG)

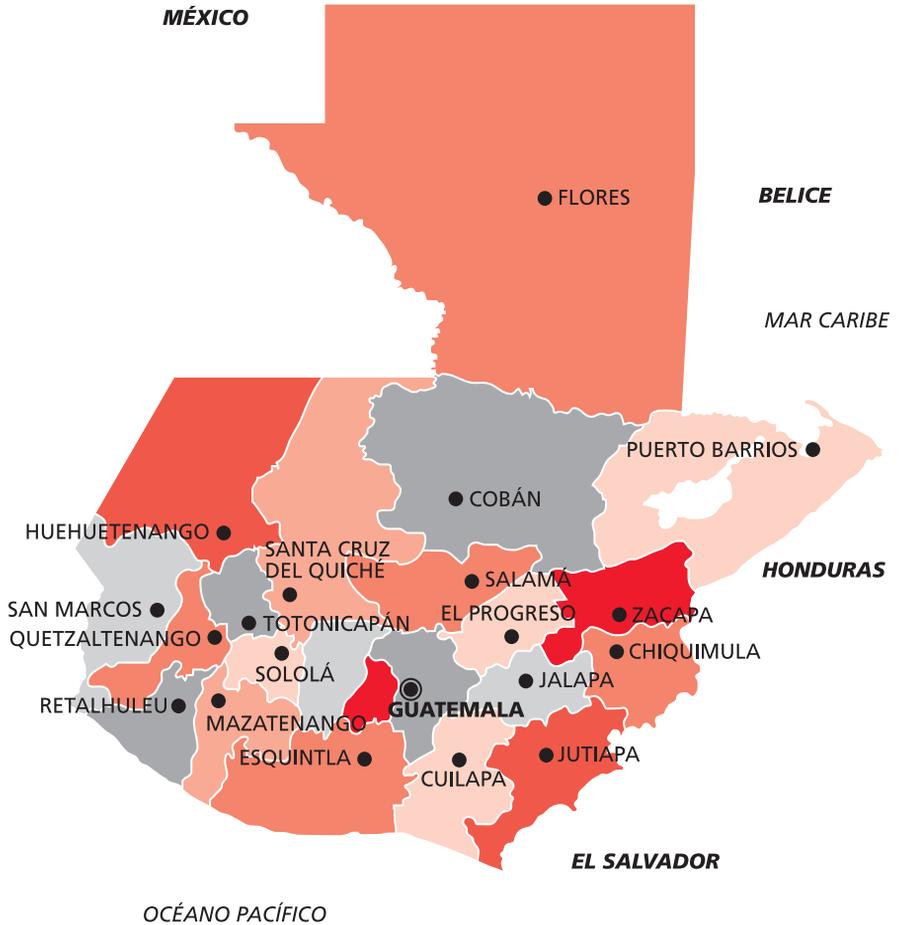
La presión de grupos ambientalistas y de organizaciones campesinas ha dado como resultado que el gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de Agricultura, haya establecido una política de Estado en relación a la soberanía, la suficiencia y la inocuidad alimentaria, incluyendo elaboración de un capítulo sobre organismos genéticamente modificados. El Ministerio de Agricultura ya ha comunicado al procurador de los derechos humanos de Guatemala las nuevas normas para que sea él quien certifique el cumplimiento de los siguientes compromisos adquiridos:

- Promover un programa para alcanzar, en 5 años, la suficiencia alimentaria nacional, para no depender de ayuda internacional que involucre granos genéticamente modificados. Va a bajar la dependencia alimentaria del exterior y va a subir la suficiencia en la misma proporción.
- Apego progresivo al principio de precaución, estableciendo su plena vigencia cuando se alcance la suficiencia alimentaria. El principio de precaución está contenido en el Protocolo de Cartagena, el cual establece que, mientras no haya una prueba científicamente contundente de que un alimento genéticamente modificado no producirá ni a corto ni a largo plazo un daño, no se deberá consumir en Guatemala, es decir, mientras no se pruebe que es inocuo, no se podrá consumir en ese país.
- La carga de la prueba recaerá en aquellas personas individuales o jurídicas que pretendan importar, experimentar o comercializar alimentos transgénicos.
- Prohibición de importación, comercialización y experimentación de semillas transgénicas de cualquier tipo.
- Promover la suscripción, ratificación y vigencia de aquellos instrumentos internacionales que, como el Codex Alimentarius y el Protocolo de Cartagena, garanticen la inocuidad de los alimentos. Ya se ratificó el compromiso del

Codex Alimentarius y en junio de este año se constituyó el punto focal del Codex Alimentarius en Guatemala.

- Promover normas nacionales que garanticen seguridad y soberanía alimentaria, acceso a alimentos inocuos y de calidad y protección a los productores de alimentos, especialmente a los indígenas. Esto significa que se harán políticas sectoriales de protección de productores de semillas de granos básicos, especialmente indígenas, que han creado una gran variedad de semillas nacionales.
- Incrementar la capacidad nacional para asegurar la inocuidad y el etiquetado de los alimentos. Actualmente, en Guatemala no hay capacidad para verificar si un organismo es genéticamente modificado o no, si es inocuo o cuál es su lugar de origen y el compromiso es lograr esa capacidad.
- Socializar los beneficios y privatizar los costos de la seguridad e inocuidad alimentaria. Es decir, las entidades privadas correrán con los gastos que se hayan generado si hubiera algún daño y se socializarán los beneficios derivados de cualquier modificación en semillas.
- Involucrar a los productores y consumidores en la defensa de la seguridad e inocuidad alimentaria. Se va a establecer un mecanismo con productores y consumidores como representantes de pueblos indígenas, la PDH, la oficina del Ministerio de Agricultura en materia de protección al consumidor, ambientalistas... para garantizar la inocuidad alimentaria.
- Promover programas de difusión sobre el tema.

Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución de la República de Guatemala y en el Convenio 169 de la OIT, se convocará a una mesa nacional para establecer una política de Estado en materia de soberanía, seguridad e inocuidad alimentaria con representación de los pueblos indígenas, de los productores de granos básicos, la sociedad civil y del Estado, respaldado por la prensa, la procuraduría de los derechos humanos y la cooperación internacional.



MAPA DE GUATEMALA

ANTECEDENTES DEMOGRÁFICOS Y SITUACIÓN GEOGRÁFICA.

DEPARTAMENTO CHIQUIMULA REGIÓN SUB-REGIÓN III-3

Este departamento cuenta con una población total de 290.224 habitantes, que representan el 18.8 % de la Región III y el 1.7 % de la población guatemalteca; con una pirámide poblacional rural de 74.7 % de 25.3 %, siendo **Chiquimula** el que presenta una mayor población urbana (40%) y **Camotán**, con el mayor número de población rural del departamento (96.2 %). Para el año de 1998, según proyecciones del INE, la población de Chiquimula ascendió a 297.683 habitantes.

La población indígena del departamento es de 30.1 % y la no indígena del 69.9 % siendo los municipios de Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita, donde se concentra el único grupo indígena en esta zona, el cual se denomina Grupo Chortí, que en conjunto tiene una población aproximada de 92.829 habitantes, con una extensión territorial de 628 kilómetros cuadrados, el 26 % de la extensión territorial del departamento y un total de 225 comunidades.

La actividad económica se basa fundamentalmente en productos de exportación tradicional y para consumo interno. Los productos agrícolas más importantes son el maíz, arroz, frijol, papa, café, caña de azúcar, cacao, banano y frutas de clima cálido. Además, el subsector ganadería tiene una participación importante. La producción artesana es muy variada, sobresaliendo la cerámica, jarcia, cuero y palma, entre otros.

El área con potencial agrícola se caracteriza por ser apta para el cultivo de café y frutales (cítricos y aguacate), así como para los productos de consumo básico (maíz y frijol). Dichos cultivos se ubican en Camotán, Olopa, Quezaltepeque y Jocotán. La zona de vida es el bosque húmedo subtropical templado, con una precipitación anual promedio de 1.100 Mm.. distribuidos de mayo a octubre. La altitud oscila entre 900 a 1.500 metros sobre el nivel del mar.

La actividad económica se basa fundamentalmente en productos de exportación tradicional y para consumo interno

El departamento de Chiquimula limita al norte con el departamento de Zacapa, al sur con el departamento de Jutiapa y la República de El Salvador, al este con la República de Honduras y al Oeste con los departamentos Zacapa y Jalapa. Se encuentra ubicado en una latitud norte de 14° 47' 58" y una longitud de 89° 32' 48" (Diccionario Geográfico Nacional), a una distancia de 169 kilómetros de la capital y comunicado por la ruta al Atlántico y la CA-10.

3

EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA.

Durante el año 2002, miembros de Madreselva, colectivo ecologista guatemalteco, denunciaron la presencia de organismos transgénicos en maíz y soja que se estaba distribuyendo en la zona oriental de Guatemala (afectada por una hambruna ese mismo año). Sus análisis habían detectado la presencia de tres variedades de maíz transgénico no aprobadas para consumo humano en la Unión Europea (LIBERTY LINK producido por Aventis y BTXTRA y ROUNDUP READY por Monsanto). A pesar de que se advertía sobre los probables daños a la biodiversidad y a la salud de los consumidores y que la noticia fue un revuelo, no se conoce investigación formal alguna por parte de las autoridades competentes.

Según comunicado emitido por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Guatemala, el uno de abril del corriente año: **"Todos los alimentos proporcionados por el PMA son certificados por las autoridades sanitarias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para no permitir el ingreso de productos transgénicos"**. En virtud de las investigaciones realizadas por Madreselva, la afirmación del PMA muestra una clara ineficiencia en el sistema de control que constituye una agresión a la seguridad alimentaria guatemalteca.

Durante el año 2003, la ONG guatemalteca CEIBA decide realizar un estudio sobre la situación de los transgénicos en Guatemala en el que sugiere medidas correctivas y traslada las conclusiones de dicho estudio a diferentes foros públicos y debates del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Medio Ambiente del país. Paralelamente, ese mismo año las organizaciones CEIBA y VETERINARIOS SIN FRONTERAS establecen un convenio de colaboración con

el objetivo de cooperar en la realización de proyectos de desarrollo rural en el ámbito agropecuario, haciendo especial hincapié en la soberanía alimentaria de la población rural.

En el año 2004, las organizaciones guatemaltecas integradas en la Mesa Global de Guatemala, en alianza con otros sectores sociales, deciden realizar, conjuntamente con la Alianza Centroamericana en Defensa de la Biodiversidad, un estudio sobre la presencia de transgénicos en la región centroamericana (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua) y la República Dominicana.

Dicho estudio consistió en la recolección de muestras provenientes de ayuda alimentaria suministrada por entidades internacionales como el Programa Mundial de Alimentos y la Agencia Estadounidense de Cooperación (USAID) a diferentes comunidades campesinas de los mencionados países en situación de extrema pobreza. En total se hizo un muestreo de 40 puntos de control diferentes (3 de ellos en Guatemala).

Dichas muestras fueron enviadas para su análisis al laboratorio norteamericano GENETIC ID, laboratorio certificado por el Departamento de Agricultura de EEUU y con los criterios ambientales internacionales.

En el caso de Guatemala, la muestra se tomó de entregas de ayuda alimentaria del PMA y de la USAID a niños y niñas de la comunidad de Pacrén en el municipio de Camotán, departamento de Chiquimula, cerca de la frontera con Honduras, una zona de gran riqueza en biodiversidad.

Los resultados del estudio fueron alarmantes:

- El 80% de las muestras dieron positivo al análisis de la presencia de transgénicos tanto en productos destinados a ayuda alimentaria (el 100% de las muestras en Guatemala) como en semillas y productos elaborados para consumo humano (el 80% en el resto de países). En especial, el transgénico detectado fue de la variedad OGM de maíz MON GA21 de la empresa Monsanto, variedad prohibida en la Unión Europea.
- Se detectó en una de las muestras la presencia de la variedad OGM de maíz STARLINK, variedad fabricada por la empresa Aventis, en maíz donado como ayuda alimentaria para niños y niñas desnutridos de la aldea Pacrén del municipio de Camotán, Chiquimula, Guatemala.
- El maíz Starlink ha sido prohibido para consumo humano por las agencias FDA y EPA de Estados Unidos (entidades que velan por la inocuidad de los alimentos que consumen los norteamericanos), así como por Europa y Japón entre los años 2000 a 2002 por la sospecha de que causaban alergias a sus consumidores.

El 80% de las muestras dieron positivo al análisis de la presencia de transgénicos tanto en productos destinados a ayuda alimentaria

El transgénico detectado fue de la variedad OGM de maíz MON GA21 de la empresa Monsanto, variedad prohibida en la Unión Europea

4

VULNERACIÓN AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se ha señalado anteriormente, la legislación guatemalteca concerniente a la presencia, distribución e investigación sobre OGM está, actualmente, muy poco desarrollada. Si bien es cierto que se ha ido dotando de reglamentos, estas herramientas son insuficientes para dar respuesta a las dudas de los propios ciudadanos y de la comunidad internacional. El alcance de dichas directrices internas está muy lejos de abarcar todo el espectro de influencia de los OGM y más aún de establecer mecanismos de implementación de la legislación internacional al respecto, por lo que se evidencia el abismo que existe entre los compromisos internacionales y las capacidades reales del Estado guatemalteco de hacer frente a esta cuestión.

Guatemala ha firmado y ratificado el PIDESC, donde se recoge ampliamente, a través de su Observación General n° 12, el deber de los Estados de proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Ha participado también desde la FAO en la preparación y aprobación de las directrices voluntarias para el efectivo cumplimiento del Derecho a la Alimentación, aprobadas en noviembre de 2004. Guatemala viene firmando y ratificando iniciativas de apoyo a la lucha contra el hambre y en favor del desarrollo, lo que evidencia su compromiso para alcanzar el pleno cumplimiento del derecho a la alimentación.

El Estado de Guatemala incumple repetidamente sus compromisos internacionales con respecto a su población, en cuatro aspectos principales:

- **En el acceso tanto a alimentos seguros como a recursos inocuos para producirlos, frente a otros que no cumplen o no certifican cumplir con la legislación internacional.** De manera específica, la **directriz n° 9** de las Directrices Voluntarias para el cumplimiento del derecho a la alimentación, relativa a la inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, señala que es responsabilidad de los Estados que todos los productos alimentarios locales o importados se ajusten a las normativas sobre inocuidad de los alimentos. Igualmente, esta directriz hace hincapié en que los Estados faciliten la partici-

pación de organizaciones de consumidores en el debate nacional e internacional sobre la producción, elaboración, distribución, almacenamiento y comercialización de los alimentos.

- **En el acceso a la información de sus ciudadanos sobre lo que consumen, su origen y procedencia, negando la capacidad de la población de conocer y decidir lo que come.** La **directriz n° 9** también establece el deber de los Estados de proteger a los consumidores, idea que se desarrolla más ampliamente en la **directriz n° 10** que habla de nutrición, donde además se hace referencia al reconocimiento de la alimentación como una parte vital de la cultura de las personas y se alienta a los Estados a tener en cuenta las costumbres y tradiciones con respecto a la alimentación. La **directriz n° 10** también destaca la importancia de la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades locales, en la formulación, aplicación, gestión, seguimiento y evaluación de programas tendentes a incrementar la producción y consumo de alimentos sanos.
- **En el acceso a mercados para sus pequeños productores, debilitando el abastecimiento local y haciendo más dependiente su economía.** En la **directriz n° 3** sobre estrategias para la realización del derecho a la alimentación, se alienta a los Estados a revitalizar el sector agrícola nacional mediante políticas especialmente diseñadas para fortalecer a los pequeños productores rurales que practican sistemas tradicionales de explotación. Señala también el valor de incluir a las asociaciones de estos pequeños productores como a otros sectores de la sociedad civil en el diseño de planes estratégicos de producción agrícola y alimentaria. Con respecto a los sistemas de mercado, la **directriz n° 4** insta a los Estados a promover los mercados locales y regionales de pequeña escala, con el objeto de aumentar la seguridad alimentaria especialmente de las zonas rurales pobres. Esta promoción se refuerza con la **directriz n° 14**, donde se señala que tanto los Estados como las organizaciones internacionales deberían recurrir a la adquisición local de productos para la asistencia alimentaria, con objeto de integrar las necesidades nutricionales de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y los intereses comerciales de los productores locales.
- **En la defensa de sus recursos genéticos de todo tipo, poniendo en riesgo su futuro y su soberanía.** La **directriz n° 8d** relativa a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura señala que los Estados deben tener en cuenta la importancia de la biodiversidad y, en esa línea, deberían implementar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para asegurar el uso sostenible de los recursos genéticos para

la alimentación y la agricultura. Hace especial hincapié en la protección de los conocimientos tradicionales y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales relacionadas con la conservación y el uso sostenible de dichos recursos genéticos.

Finalmente, considerando que la denuncia que se expone se relaciona con ayuda alimentaria, la **directriz n°15** sobre ayuda alimentaria dispone que los Estados donantes deberían velar porque sus políticas sobre este particular apoyen los esfuerzos de los Estados beneficiarios para lograr la seguridad alimentaria. En este contexto, los Estados donantes deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, las necesidades nutricionales y la cultura de las poblaciones receptoras. Los donantes deberían promover el uso de los mercados comerciales locales y regionales para satisfacer las necesidades alimentarias de los países expuestos a la carestía y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria.

Reconocemos el papel que tiene la comunidad internacional en la implementación y avance hacia la consecución efectiva del derecho a la alimentación.

Consideramos que estos cuatro elementos son suficientemente contundentes para denunciar el incumplimiento del Estado guatemalteco de sus compromisos internacionales en defensa del derecho a la alimentación. Hasta ahora no existen indicios de la aplicación de directrices que apunten a lo contrario.

Sin embargo, reconocemos el papel que tiene la comunidad internacional en el proceso de implementación y avance hacia la consecución efectiva del derecho a la alimentación. Este avance no podrá producirse sin la participación activa de la sociedad civil, para lograr el fortalecimiento y la legitimidad que se requiere.

DEMANDAS

A partir del estudio realizado por la Alianza Centroamericana en Defensa de la Biodiversidad, la sociedad civil organizada en la Mesa Global de Guatemala emplaza al Estado guatemalteco a adquirir algunos compromisos y a poner en marcha algunas acciones con objeto de corregir los efectos que esta contaminación ha producido, además de avanzar en el fortalecimiento de las instituciones guatemaltecas para la defensa de los derechos de sus ciudadanos, en particular, el derecho a la alimentación y su soberanía alimentaria.

1. Que el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas y la USAID, junto con los gobiernos de Centroamérica y el Caribe, **retiren** de inmediato la ayuda alimentaria que contenga el MAIZ STARLINK, prohibiendo tanto la **introducción** como la **distribución** de semillas, granos y cereales con cualquier otro tipo de OGM.
2. Sustitución inmediata del esquema actual de ayuda alimentaria por un sistema más eficiente de almacenamiento, transporte y abastecimiento, basado en la adquisición de alimentos en **mercados locales** de las zonas productoras de maíz, hortalizas y frutas, así como la adquisición de ayuda externa **no transgénica**.
3. Aplicación inmediata de medidas que atiendan la emergencia en las zonas de hambruna, mediante la dotación de créditos, asistencia técnica para el cultivo alimentario y la atención a la problemática agraria planteada por las **centrales campesinas**.
4. **Ratificación** inmediata por parte de los gobiernos de Honduras, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología.
5. Exigir a los gobiernos de la región -suscriptores del Convenio de Diversidad Biológica- que tomen medidas estrictas para proteger la **conservación** y la **utilización sostenible** de la diversidad biológica que estimule el rescate de las semillas criollas.

Retiren de inmediato la ayuda alimentaria que contenga el MAIZ STARLINK

Los gobiernos de la región deben decretar una moratoria de OGM

6. Teniendo como base el principio de precaución (artículo 15 del Convenio sobre Diversidad Biológica), los gobiernos de la región deben decretar una **moratoria de OGM**, mientras no se establezcan en la región marcos de bioseguridad apropiados.
7. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes espacios de diálogo establecidos, ya que, tanto en la discusión de la Ley Marco de Seguridad en la Biotecnología como en la formulación de la política alimentaria y de la Ley de Seguridad Alimentaria, han sido cercenados los contenidos fundamentales propuestos por dichas organizaciones.
8. Las organizaciones se reservan el derecho de presentar **iniciativas de ley paralelas** ante el organismo legislativo, al tiempo que ratifican su abierta resistencia y oposición a las iniciativas actuales.
9. Que se incluya y desarrolle el componente de bioseguridad como **prioridad** en los programas del gobierno y se impulsen iniciativas de **leyes nacionales de bioseguridad**, resaltando el principio de precaución establecido en el Convenio sobre Diversidad Biológica.
10. Que las instancias regionales del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en especial la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), incluyan a las organizaciones de la sociedad civil con criterio de **equidad**, consultando a las entidades vinculadas al tema en las discusiones referidas a los marcos jurídicos de bioseguridad regionales.

6

PROPUESTA ALTERNATIVA

MEDIDAS A CORTO PLAZO

Sistema de ayuda alimentaria basado en la adquisición de productos alimentarios en los mercados locales

- La inmediata instalación de un sistema de dotación, almacenamiento y distribución oportuna de ayuda alimentaria basado en la adquisición de productos alimentarios en los mercados locales.
 - Granos básicos provenientes del Petén, Suchitepéquez y Escuintla.
 - Hortalizas provenientes de los centros abastecedores de este producto en el altiplano central y occidental.
 - La adquisición de ayuda NO TRANSGÉNICA en el extranjero.

- La inmediata atención integral al problema agrario teniendo en cuenta la propuesta de las organizaciones campesinas.

MEDIDAS A MEDIO PLAZO

- Puesta en marcha de un sistema nacional de seguridad alimentaria basado en, por lo menos, 26 especies alimentarias que han demostrado su calidad nutritiva en el país, en combinación con una política nacional de empleo y salarios justos, basada en la dotación de tierras, la asistencia técnica permanente con criterios respetuosos de la economía campesina y el suministro de semillas a la población más pobre del país.

ANEXOS

Presencia de OGM en Centroamérica y El Caribe. Informe Monitoreo Transgénicos en Centroamérica. Alianza Centroamericana en Defensa de la Biodiversidad junto a la Red Nacional por la Defensa de la Seguridad y Soberanía Alimentaria de Guatemala-RENADSSAG y la Asociación Ceiba-Amigos de la Tierra Guatemala, entre otras

Transgénicos ¿Invadiendo las mesas guatemaltecas? Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad "CEIBA" Mesa Global de Guatemala. Análisis de la situación de los Transgénicos en Guatemala y propuestas de la sociedad civil. Guatemala, abril de 2003.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones. Roma, 22-27 de noviembre de 2004



CAPÍTULO

**EL DESARROLLO MINERO Y
VULNERACIÓN DEL DERECHO
HUMANO A LA ALIMENTACIÓN
EN PERÚ**



MAPA DE PERÚ

INFORMACIÓN GENERAL DE PERÚ

Perú es uno de los cinco países que conforman la región andina junto con Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Tiene una superficie de 1.280.000 km² y 27.947.000 habitantes. La cordillera de los Andes divide el país en tres regiones:

- La costa, desértica pero con grandes plantaciones de productos con fines comerciales apoyadas en sistemas modernos de riego.
- La sierra, situada entre dos ramas de los Andes, y zona en la que se concentra la mitad de la población del país. Entre las actividades económicas de esta zona destacan la agricultura de subsistencia, el pastoreo de llamas y alpacas que ha retrocedido hacia las zonas más altas ante el avance de la minería y la ganadería comercial de ovinos.
- La tercera región es la selvática, llanuras amazónicas con clima tropical y escasamente pobladas.

En el país se dan 24 climas y 84 zonas de vida sobre un total de 104 que existen en el planeta.

El país está dividido en 25 departamentos capitales, 155 provincias y 1.586 distritos. La renta per cápita es de 4.799 dólares. Actualmente, el país se encuentra inmerso en un proceso de reforma de las estructuras públicas y de descentralización.

El 54% de la población de Perú vive bajo el umbral de la pobreza, aunque probablemente la característica que define a la sociedad peruana es su nivel de inequidad, el 10% de la población más rica del país dispone del 37,2% de los ingresos nacionales. El PNUD en su informe de desarrollo humano de 2005 sitúa a Perú en el puesto 79 del Índice de Desarrollo Humano. En los últimos años se está produciendo un detrimento de la población rural, que venía suponiendo en torno al 30%, con el consiguiente incremento de la población urbana.

En Perú coexisten dos universos económicos, un sector vinculado a servicios y una economía de autoconsumo y subsistencia

En Perú coexisten dos universos económicos diferentes. Por un lado, un sector económico moderno, vinculado al sector servicios, localizado principalmente en Lima, otras capitales y zonas de la costa y, por otro, una economía de autoconsumo y subsistencia situada, básicamente, en la zona de sierra y la región amazónica.

ECONOMÍA

El sector económico más arraigado en la sociedad peruana es el agropecuario. Para que un país pueda tener un potencial agrícola requiere dos condiciones: la actitud de la gente y la aptitud del espacio. Ambas condiciones están presentes en el Perú. Sin embargo, a pesar de que la diversidad geográfica y climática del país favorecen la existencia de dos y hasta tres cosechas anuales según los productos, el sector agrario se caracteriza por un severo atraso tecnológico.

En 1969, el gobierno del General Velasco promulgó la Ley de Reforma Agraria. Hasta ese momento, el sistema agropecuario en el Perú era básicamente feudal. El 90% de las tierras de uso agrícola estaban en manos de apenas un 5% de propietarios.

Entre las medidas más destacadas que recogía la ley de 1969 estaba la eliminación del mercado de tierras agrícolas y la inversión en el agro de empresas con fines de lucro.

Con el fin del gobierno militar, en 1979 se inició un proceso de "contrarreforma" con el que los sucesivos gobiernos han modificado la Ley de 1969 hasta la promulgación de la Constitución de 1993.

La Ley N° 26.505 "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas" de julio de 1995 marca la orientación hacia el mercado y la promoción de la inversión privada en la agricultura, cerrando, así, el desmantelamiento de la Reforma Agraria.

El sector agropecuario tiene una participación sobre el PIB del orden del 9%, ocupa al 30,5% de la población activa y produce el 70% de los alimentos que se consumen en el Perú.

Según el censo de 1993 la superficie agrícola ronda las 5.476.977 Has. que equivalen al 16% del total de la superficie del país.

Este sector productivo tiene dos vertientes. Por un lado, el cultivo de subsistencia, de autoconsumo. Alrededor del 50% de los productores poseen, al menos, una hectárea de tierra, estos minifundios son resultado de la reparti-

El sector agropecuario produce el 70% de los alimentos que se consumen en el Perú

ción de tierras realizada dentro de la reforma agraria. Existe también un floreciente cultivo para la comercialización dirigido a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. Los principales productos destinados al comercio son: café, frutales, espárrago, uva, paprika, cacao y madera; en los últimos años est tomando mucho impulso los cultivos agroecológicos.

CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES SECTORES ECONÓMICOS AL PIB (2001)

Sector agropecuario	8,96 %
Agrícola	5,51%
Pecuario	3,22%
Sector minería e hidrocarburos	6,04 %
Minería	5,15%
Hidrocarburos	0,49%
Sector manufacturas	14,86 %
De recursos primarios	3,49%
Industria no primaria	11,36%
Sector comercio	14,25 %

Fuente: FAOSTAT

LA MINERÍA EN PERÚ

En los últimos años ha resurgido en Perú el sector minero y de hidrocarburos, siendo en la actualidad el sector que mayor crecimiento está teniendo, aunque su aporte al dinamismo de la economía peruana no haya crecido al mismo ritmo.

ANTECEDENTES

La actividad minera de Perú se remonta a la época preincaica, en la que ya se extraa oro, plata, cobre e incluso el platino.

Tras la llegada de los españoles en 1530 el interés por la riqueza de esta zona en minerales fue en aumento, hasta el punto que, hasta el siglo XVIII, Perú tuvo un papel preponderante en la producción mundial de plata. En esa época se hizo popular la expresión "vale un Perú" o "vale un Potosí" (la ciudad de Potosí se encuentra en la actualidad en territorio boliviano).

Se estima que Perú posee el 16% de las reservas mundiales de plata, el 15% de las de cobre y el 7% de las de zinc, lo que lo sitúa entre los siete pa-

Perú se sitúa entre los siete países del mundo con mayores recursos mineros. Actualmente, el 70% del oro se extrae en países en desarrollo

Llama la atención que Cajamarca que es la región del Perú con mayor número de explotaciones auríferas, sea la segunda región con mayor índice de pobreza

íses del mundo con mayores recursos mineros. En lo que respecta a la producción, Perú es el segundo productor de plata, el tercero de zinc, el cuarto de plomo, el quinto de cobre y el sexto de oro. Actualmente, el 70% del oro se extrae en países en desarrollo.

UN MARCO FAVORABLE

La minería como sector productivo altamente desarrollado en el Perú resurge con la etapa más dura del gobierno de Fujimori, período en el que se aplican programas de ajuste estructural (PAE) incluidos en los acuerdos firmados entre Perú y el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales.

Perú presenta índices muy elevados de pobreza y la necesidad de mejorar sus indicadores obliga al Estado a establecer políticas y estrategias de desarrollo y modernización del país.

Los PAE daban prioridad a las inversiones privadas y de manera especial en el sector industrial extractivo. Con estas inversiones privadas se instalan en el país empresas transnacionales atraídas por el proceso de privatización y liberalización de la economía iniciado por el gobierno y acompañado de políticas de flexibilidad laboral y tributaria. Instituciones externas como el Banco Mundial inducen el desarrollo minero, con argumentos como el incremento de divisas para el país, generación de empleo, infraestructuras y otros beneficios que acarrearán la minería.

Sin embargo, llama la atención que, por ejemplo, Cajamarca que es la región del Perú con mayor número de explotaciones auríferas, sea la segunda región, después de Lima, con mayor índice de pobreza entre su población.

En este contexto de apuesta por el desarrollo del sector minero y de hidrocarburos, se promulgan una serie de leyes que ofrecen un marco legal favorable a la inversión extranjera y a la explotación de los recursos naturales del subsuelo peruano. Así mismo, se llevan a cabo políticas fiscales favorables a las empresas con importantes descuentos tributarios.

El precio del oro es el más elevado de los últimos 17 años, casi 15 euros el gramo. A diferencia de anteriores "fiebres del oro" relacionadas con la expansión de imperios, la actual tiene que ver con la creciente demanda de joyas. El oro lo compran inversores ansiosos en épocas en las que la economía es incierta. Ésta es una de las razones del actual precio del mineral; la otra es la escasez de yacimientos.

En 2004 las ventas de oro aumentaron un 11% en China y un 47% en India, tradicionalmente mayor consumidor mundial de este mineral.

El 2 de junio de 1992, se promulgó la Ley General de Minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM), que determinó el contexto legal de las explotaciones mineras en el Perú. Inmediatamente, se inició una etapa de expansión de la minería. Las concesiones pasaron de 4 a más de 15 millones de hectáreas, es decir, casi el 13% del territorio peruano. En la actualidad, este crecimiento se ha mantenido y en enero de 2005 se contabilizaban 9.648.061 de hectáreas en exploración y explotación. La superficie total de Perú, como se ha señalado anteriormente, es de 128.521.500 hectáreas y se calcula que alrededor de 60 millones tienen potencial minero.

En julio de 1995 se promulga la "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas". Se trata de la ley más importante en materia de tierras agrícolas y, tal como recoge en su artículo primero, "establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas".

Según dicha ley, el concepto de tierras en el régimen agrario "comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario" lo que incluye "cualquier denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano".

El artículo séptimo se refiere específicamente al uso minero del suelo y señala que "la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente ley. En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, el propietario de la tierra será previamente indemnizado en efectivo por el titular de la actividad minera o de hidrocarburos".

Este artículo fue modificado meses después, quedando así: "La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisa en el Reglamento de la presente ley. En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, según valoración que incluya compensación suprema refrendada por los Ministros de Agricultura y de Energía y Minas. Mantiene vigencia el uso minero o de hidrocarburos sobre tierras eriazas cuyo dominio corresponde al Estado y que a la fecha están ocupadas por infraestructura, instalaciones y servicios para fines mineros y de hidrocarburos".

En junio de 1997 se aprueba la Ley N° 26.821 "Ley Orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales". "Esta Ley Orgánica tiene como obje-

tivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana"¹.

La ley establece en sus artículos 4º y 6º la responsabilidad sobre los recursos naturales, depositándola de manera total en el Estado, siendo los recursos naturales patrimonio de la nación² y "el Estado soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales"³.

Hay dos artículos en la ley que merecen ser destacados por lo que pueden aportar en las situaciones de conflicto entre las comunidades y las empresas mineras. Por una parte, el artículo 5º señala que "los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia".

Por otro lado, el artículo 18º recoge lo siguiente: "Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros".

Merece mencionarse, también, el artículo 28º en relación al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el que se señala que "el aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente".

APORTE DE LA MINERÍA AL DESARROLLO DEL PAÍS

Durante el periodo 1994-2004 el sector minero ha crecido una media del 10% anual. En 1999 su participación en el PIB era del 3,5% y en 2003 ascendía al 5,8%. En regiones como Cajamarca, la minería supone el 33% del PIB. Según la ley, el 92% del PIB generado por este sector repercute directamente en las regiones. Sin embargo, el gran y rápido crecimiento de las inversiones mine-

¹ Artículo 2º de la Ley N° 26821.

² Artículo 4º de la Ley N° 26821.

³ Artículo 6º de la Ley N° 26821.

ras en el país no se ha traducido en un proporcional aporte a la economía peruana; sectores como la manufactura, la agricultura o el comercio suponen porcentajes más elevados que el sector extractivo.

Según establece la Ley N° 27.506 "Ley de Canon", aprobada en julio de 2001, "El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales"⁴. La Ley establece en su artículo 9° la constitución del canon minero "por el 50% del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos". Así pues, en 2004 el canon minero fue de 109.271.059 euros y en el periodo enero-octubre de 2005 asciende a 157.916.154 euros.

La Ley establece que "los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional o local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional"⁵.

Según información que aparece en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, los ingresos tributarios del año 2004 han sido 7.571 millones de euros. De este total, los tributos internos (renta, IGV, selectivo al consumo, otros) ascendieron a 5.824 millones de euros. La minería ocupa el cuarto lugar en aportaciones a los tributos internos. La diferencia con los tres sectores que le preceden en volumen de aporte es amplia. "Otros servicios" aportó 2.381 millones de euros, "manufactura" lo hizo con 1.764 millones de euros y "comercio" con 734 millones de euros. Minería aportó 424 millones de euros

El sector minero ofrece en la actualidad algo más de 75.000 empleos directos (aproximadamente el 1% de la población activa) y más de 300.000 indirectos (alrededor del 4% de la población activa). Además de tratarse de unas cuotas de empleo bajas, los perfiles profesionales que requiere este sector son, en su mayoría, de alta o específica calificación, ausentes, generalmente, en las comunidades próximas a las explotaciones.

⁴ Artículo 1° de la Ley N° 27.506

⁵ Artículo 6° de la Ley N° 27.506

Se habla también del efecto multiplicador que tiene el sector minero en la economía local por el consumo que hace de los servicios de la zona, habida cuenta de que los salarios medios de los trabajadores de la mina son más elevados que en cualquier otro sector. El empleo local está asociado básicamente a atender servicios de alojamiento, alimentación, transporte y limpieza con personal eventual de contratas. De este modo, las comunidades en las que se asientan las ciudades mineras son comunidades rurales con valores y costumbres tradicionales que poco tienen que ver con las necesidades o exigencias de consumo de los trabajadores de la mina. Esto supone la llegada a las comunidades de productos, servicios, costumbres que poco tienen que ver con la realidad autóctona, existiendo el riesgo de ruptura de la armonía en la convivencia en la zona con conflictos entre partidarios y detractores.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en el desarrollo de la minería es la demanda energética del sector y la oferta disponible en la zona de cara a posibles problemas de desabastecimiento. En el periodo 1995-2004 la producción de electricidad creció un promedio del 4% anual y, en el mismo periodo, la demanda creció una media del 5% anual.

IMPACTO SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD MINERA

Un anillo de 28 gramos de oro requiere que se excaven y extraigan más de 27 toneladas de roca y tierra

Un anillo de 28 gramos de oro requiere que se excaven y extraigan más de 27 toneladas de roca. La extracción del oro debe ser fácil y barata para que resulte rentable y eso se traduce en el uso técnicas muy agresivas como la utilización de cianuro diluido, que disuelve el oro para poder separarlo y fundirlo. Según las empresas del sector, los márgenes de beneficios son escasos y el oro que queda en el mundo es demasiado escaso como para explotarlo con otros métodos menos agresivos con los que, en principio, disminuiría el grado del mineral.

En la etapa de exploración se erosionan los suelos, por lo que, una vez finaliza el trabajo el suelo queda inservible para la agricultura, amén de contribuir a la reducción de la retención de agua.

La etapa más dañina y con peores consecuencias es la de explotación de los minerales, en la que los minerales preciosos son separados de los de baja ley. Los principales problemas que surgen son, por una parte, el drenaje ácido que se produce cuando los minerales sulfatados de la roca reaccionan con el aire o el agua y se forma ácido sulfúrico. Este ácido fluye con el agua, las lluvias o corrientes superficiales y se deposita en arroyos, ríos, lagos y suelos pró-

ximos. La acidez del agua y del suelo crea condiciones de alta toxicidad para la vida de animales, plantas y personas, destruyendo su hábitat.

Cuando la explotación se realiza a cielo abierto y los tajos no se rellenan de tierra después del cierre de la mina, el drenaje ácido puede extenderse hasta siglos después con graves repercusiones en el agua, pudiendo convertirse en inservible.

Otro de los problemas se debe a la cantidad de metales pesados que contiene la roca madre del oro, como el plomo, cadmio y arsénico, entre otros. Cuando los metales se extraen de la roca por medio de agua se produce la lixiviación, es decir, el agua lava la superficie y disuelve los metales de la roca. Los metales disueltos se encuentran en los minerales, los relaves, los desmontes y en el polvo y emisiones al aire. Este fenómeno se da sobre todo en las minas a cielo abierto, donde se produce también más polvo y los minerales se disuelven más rápido en forma de polvo que en forma de roca. El agua-ácido tienen mayor capacidad de disolver la roca y liberar los metales pesados que ésta contiene.

El punto más crítico de proyectos mineros se refiere al agua, ya que el tajo es una fuente potencial y permanente de contaminantes para las aguas locales, superficiales y del subsuelo. Además, la mina consume grandes cantidades de agua. Las actividades mineras se sitúan en muchos casos en las fuentes de los ríos y, por consiguiente, las minas son las primeras en utilizar el agua, lo que puede ocasionar falta de agua para la irrigación de las fincas y chacras de miles de campesinos.

El 95% de la población peruana se abastece de agua procedente de los Andes. A consecuencia de la actuación del ser humano, muchas de las cuencas hidrográficas han perdido su vegetación natural, lo que supone la disminución de su capacidad de retención de agua. La contaminación del agua en Perú está asociada fundamentalmente al uso minero, industrial y urbano de la misma. En Perú, 16 de los 53 ríos de la costa están contaminados por los relaves mineros y vertederos.

En la etapa de cierre de la mina se mantienen algunos problemas. Las grandes cantidades de desmontes realizados durante la explotación continúan siendo susceptibles a la erosión del viento y agua y a reacciones químicas como el drenaje ácido de la mina. Por tanto, años después del cierre, el riesgo de contaminación con polvo y metales seguirá existiendo. En muchos casos, se olvidan de los posibles impactos, así como de los costos de mantenimiento que implican las plantas de tratamiento. A menudo, es necesario un control a largo plazo (cientos o miles de años).

El 95% de la población peruana se abastece de agua procedente de los Andes

16 de los 53 ríos de la costa están contaminados por los relaves mineros y vertederos

Este tipo de explotación a cielo abierto, utilizando técnicas muy agresivas es el que está teniendo lugar en Perú. Un estudio de la Dirección General de Salud determinó que en la zona próxima a la explotación de Doe Run en La Oroya, el 99% de los niños presentaban concentraciones de plomo en sangre de entre 15 a 80 microgramos por decilitro, cuando los efectos perniciosos de la concentración plúmbica en sangre aparecen en concentraciones por debajo de los 10 microgramos por decilitro. Los niños son especialmente sensibles a los efectos tóxicos del plomo. El plomo tiene efectos sobre el sistema nervioso central, el sistema reproductor y los riñones.

Las técnicas de explotación que emplea la minería deja otros pasivos como arsénico, mineral que favorece la aparición de cáncer en personas con larga exposición. También el cadmio aparece en altas concentraciones en áreas con explotaciones mineras y provoca daños en los pulmones, hígado y corazón.

El Estado peruano solicita a las empresas estudios de impacto ambiental (EIA) antes de iniciar su actividad, pero no cuenta con los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de la ley. Los EIA son requeridos para los proyectos nuevos o para ampliaciones mayores al 50% de la explotación en curso y deben evaluar el impacto resultante de la realización del proyecto en las condiciones físicas, biológicas, sociales, económicas y culturales del medio. Los EIA deben incluir, también, un plan de cierre de operaciones para evitar posteriores efectos adversos en el medio ambiente.

En octubre de 2005 se aprobó la Ley N° 28.611, "Ley General del Ambiente" que reconoce el acceso al agua para consumo humano como un derecho humano y establece la utilización de los estándares ambientales de la Organización Mundial de la Salud. La Ley en su artículo primero reconoce que "toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país".

Entre los más de cien artículos de la ley hay dos que afectan de manera muy clara al uso del suelo, el artículo 91 que señala que "(...) cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola según lo establezcan las normas correspondientes"; y el artículo 96 "De los recursos naturales no renovables" que, de manera ambigua, alude al impacto ambiental de la minería. El artículo 96.1 señala que "la gestión de los re-

Toda persona
tiene el
derecho
irrenunciable a
vivir en un
ambiente
saludable,
equilibrado y
adecuado para
el pleno
desarrollo de
la vida

curso naturales no renovables está a cargo de sus respectivas autoridades sectoriales competentes, de conformidad con lo establecido por la Ley 26.821, las leyes de organización y funciones de dichas autoridades y las normas especiales de cada recurso. Al mismo tiempo, el artículo 96.2 establece que "el Estado promueve el empleo de las mejores tecnologías disponibles para que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables sea eficiente y ambientalmente responsable".

Según el informe preliminar "Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería" publicado por el Banco Mundial en 2005, "ni el Estado ni las empresas cumplen su rol frente a las comunidades", señalando también que "la capacidad actual de los actores clave para enfrentar los problemas sociales (autoridades y empresas) es muy limitada". Algunas empresas obligan a las comunidades a vender sus tierras, lo que provoca el desplazamiento de sus pobladores, generalmente hacia las zonas de marginalidad y pobreza de las grandes ciudades. El informe del Banco Mundial apunta también que la actividad minera ha llevado a las comunidades violencia y actividades vinculadas con el delito, como la prostitución. El Banco recomienda al Estado que sea más activo en lo concerniente al cumplimiento de la normativa medioambiental y las correspondientes sanciones cuando sea necesario ya que esto refuerza la desconfianza que la actividad minera genera en la población.

Entre diciembre de 1993 y julio de 2000, la minería comprometió el territorio de 3.326 comunidades campesinas, de las 5.680 reconocidas en el Programa Especial de Titulación de Tierras. Las comunidades perciben que el marco legal vigente es adverso a sus intereses y que se debería medir si los beneficios de la minería son superiores a los costos potenciales de carácter económico, social, cultural, sanitario y ambiental.

En 2005 había registrados 42 conflictos mineros entre las empresas y las comunidades. Estos conflictos tienen su origen en la percepción comunitaria de la minería, es decir, como un sector productivo que altera y deteriora su ecosistema y con un impacto muy negativo en la agricultura. Se ve a la minería como una amenaza para el desarrollo sostenible de la zona, una amenaza para su modelo de desarrollo.

En 2005 había registrados 42 conflictos mineros entre las empresas y las comunidades

EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA

DATOS GENERALES DE CAJAMARCA⁶

El departamento de Cajamarca está situado en la zona norte de la sierra peruana, en la frontera con Ecuador. Según el Informe de Desarrollo Humano de Perú publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene 1.515.827 habitantes, distribuidos en 13 provincias y 128 distritos con una extensión total de 34.023 km². El 72% de la población vive en el área rural. El ingreso familiar mensual per cápita es de 204,2 dólares. Cajamarca es la segunda región del país, después de Lima, con los índices de pobreza más altos. El 77% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y, de éste, el 65% lo hace en situación de extrema pobreza. La tasa media de analfabetismo en la región es del 30%, la cuarta del país, siendo más elevada en el área rural y entre las mujeres. Cerca del 50% de los niños y niñas entre 13 y 17 años no asisten al colegio.

En Cajamarca se distinguen dos zonas geográficas, una zona de sierra que se extiende del centro al sur y otra selvática que se proyecta al norte. La región presenta una gran biodiversidad con un reconocido potencial en especies con utilidad medicinal, industrial, ornamental y alimenticia que aprovechan la variedad de climas, pisos ecológicos y ecozonas. El germoplasma nativo de la región ha sido objeto de investigación, pero los aprovechamientos han sido escasos. La región cuenta con cinco áreas naturales protegidas que albergan una parte de la gran biodiversidad de la zona.

En el departamento de Cajamarca existen dos ecosistemas únicos en el mundo: los páramos y los bosques de neblina, actualmente amenazados por el desarrollo minero de las provincias de Jaén y San Ignacio. Los páramos son ecosistemas de las altas montañas tropicales de los Andes. Se encuentran entre los 3.500 y 4.200 metros de altura, por encima del límite superior de los bosques altoandinos, limitando en la parte superior con la línea glaciar. El clima en la región tropical, húmeda y fría donde se halla el páramo, es único y allí se combinan las temperaturas variables durante el día y constantes a lo largo del año, con bajas temperaturas y heladas frecuentes. Estas condiciones sumadas a las abundantes lluvias dan origen al páramo en los Andes, que recorre las montañas de Venezuela, Colombia, Ecuador hasta el norte de Perú. En

En el departamento de Cajamarca existen dos ecosistemas únicos en el mundo: los páramos y los bosques de neblina

⁶ Ayuntamiento de Madrid. Plan Estratégico de Actuación en Perú 2006-2008. Julio 2005

⁷ Vicaría de Medio Ambiente de Jaén. www.vima.org.pe

Perú, este ecosistema se encuentra sólo en los departamentos de Piura y de Cajamarca⁷. La importancia de los páramos incluye, entre otros, su alta diversidad biológica y el ser un ambiente protector de las fuentes de agua. Su vegetación constituye un reservorio de carbono y materia orgánica. Los páramos peruanos son productores permanentes de lluvia

Los bosques de neblina se encuentran entre 500 y 3.500 metros de altitud, los más abundantes, entre 1.200 y 2.500 metros. Se encuentran en zonas donde el aire ascendente y saturado de vapor de agua procedente de regiones bajas, húmedas y cálidas se condensa y, al menos, durante la tarde produce nubosidad o niebla envolvente.

Los ríos en los bosques de neblina son torrentosos y se precipitan por pendientes muy altas, produciéndose numerosas cataratas, generalmente en cañones profundos. Los árboles son más bajos y retorcidos, con muchas epifitas (musgos, líquenes, helechos, orquídeas, brómelas, elicáceas, aráceas, etc.), helechos arborescentes de hasta 15 metros de altura y gramíneas, especialmente el suro o chagra (*Chusquea* sp.). Este bosque contiene especies maderables importantes como el cedro de altura (*Cedrela* sp.), el nogal (*Juglans neotropica*), varios *Podocarpus* (romerillo blanco, rojo, etc.), robles, turpay, etc.

Entre los bosques de neblina y los páramos nacen los ríos importantes de las provincias de Jaén y San Ignacio. Los ríos principales son el Chinchipe, el río Tabaconas, el río Huancabamba y el río Chamaya. Esos ríos son la única fuente de agua para el consumo doméstico en la región y la única fuente de agua para el riego que dinamiza la agricultura y la economía de la región. Sin embargo, más importante es el hecho que los ríos principales de la región confluyen junto al río Marañón. El río Marañón fluye en el río Amazonas⁸.

La economía de Cajamarca y sus posibilidades de crecimiento están afectadas por lo limitado del mercado local, el relativo aislamiento de otras regiones, una elevada informalidad económica y la baja competitividad de la producción tradicional. Las principales actividades económicas son la agricultura de secano y la ganadería extensiva, generalmente a pequeña escala y con muy baja tecnificación y rendimientos productivos. Ambas actividades tienen un rendimiento reducido consecuencia de lo limitado del mercado local, del aislamiento con otras regiones, la alta tasa de informalidad económica y la baja competitividad de la producción tradicional. Los principales recursos son papas, maíz, café, trigo y ganado, además de minerales metálicos y no metálicos. El

⁸ *Ibidem*

potencial en recursos hídricos de la región, en el que se destacan unos 10 cursos de agua principales, ofrece la posibilidad de ampliar la frontera agrícola, mejorar la tecnología de producción y aumentar los rendimientos por cultivo.

La región de Cajamarca es una de las principales regiones productoras de café orgánico del mundo, con casi 60.000 hectáreas. El café de las provincias de Jaén, San Ignacio y San Miguel supone el 22% del total de la producción nacional. Sólo el cultivo del café orgánico ofrece 6.500 jornales de trabajo al año. Las exportaciones de café de estas tres provincias permiten que el erario nacional se beneficie con 41 millones de dólares al año. La demanda de los productos orgánicos de la región crece y procede de países de la Unión Europea, Canadá, Japón o Estados Unidos.

La minería aporta el 33% del PIB del departamento de Cajamarca. Concretamente, en 2004 ese departamento recibió el 31% del total del canon minero, 33.517.686 euros y, de enero a octubre de 2005, ha percibido 42.408.098 euros, el 27% del total del canon.

LAS PROVINCIAS DE JAÉN Y SAN IGNACIO Y EL PROYECTO MINERO EN EL RÍO TABACONAS⁹

Si la minería contamina los ríos, la producción agropecuaria y el agua potable están en inminente peligro

En la actualidad, existen 163 concesiones mineras entre las provincias de Jaén y San Ignacio, 146.000 hectáreas ubicadas en zonas de páramos y bosques de neblina. En esos ecosistemas nacen los ríos, fuente de agua para el uso diario de las poblaciones y la irrigación. Si la minería contamina los ríos (que es la realidad en otras provincias de Cajamarca), la producción agropecuaria y el agua potable están en inminente peligro.

En el Santuario Nacional Tabaconas Namballe (área natural protegida) se encuentra el páramo más austral de los Andes del Norte. El santuario contiene dentro de sus 29.500 hectáreas las cabeceras de tres importantes cuencas hidrográficas tributarias del Amazonas: la del río Tabaconas, la del río Blanco y el curso alto del río Miraflores. El Santuario Nacional Tabaconas Namballe es un importante refugio para numerosas especies, incluyendo el oso andino (*Tremarctos ornatus*), el tapir de montaña o ante (*Tapirus pinchaque*) y el árbol del romerillo (*Podocarpus* sp), consideradas emblemáticas en los Andes del Norte. El santuario alberga una gran variedad de orquídeas, líquenes, aves incluyendo gallitos de las rocas, anfibios...

El Santuario Nacional de Tabaconas tiene por objetivo la conservación de

⁹ El contenido de este apartado ha sido elaborado a partir de documentos elaborados por la Red Muqui y la Vicaría de Medio Ambiente. (www.muqui.org/www.vima.org.pe)

una muestra representativa del páramo, la protección de los bosques de neblina y sus especies nativas para mantener la diversidad biológica, la protección de las cuencas, asegurando la estabilidad de las tierras y manteniendo la cantidad y la calidad de las aguas y el apoyo para las poblaciones asentadas en las partes bajas.

El proyecto minero Cuenca del Río Tabaconas es un proyecto de exploración minera de oro, cuyas concesiones suman 8.500 hectáreas, ubicadas en el Quebrada Unión Las Minas, a 5 km, al noroeste de Tamborapa Pueblo, distrito Tabaconas, en la provincia de San Ignacio. La empresa titular del proyecto es IMP Perú SAC, que pertenece a la empresa canadiense IMA Exploration Inc. Pese a que uno de los petitorios mineros de la empresa minera (GYPSY 6) se superponía al Santuario Nacional Tabaconas Namballe y a su zona de amortiguamiento, la concesión fue otorgada por el Concejo de Minería, revocando la orden de rechazo dada en primera instancia.

En noviembre de 2003, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) dieron a conocer una evaluación biológica realizada sobre el Santuario. En dicho estudio se recomendaba ampliarlo en 190.000 hectáreas más, a fin de que pudiera cumplir con los objetivos para los que fue definido.

Según el artículo 71 de la Constitución, en las zonas fronterizas empresas o individuos extranjeros no pueden adquirir ni poseer título alguno, tierras, minas, agua etc. No obstante, se contempla una excepción, el caso de "necesidad pública", expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a la Ley. El Decreto Supremo N° 20-98-EM del 1 de junio de 1998, declaró de necesidad pública la inversión privada en actividad minera. Este Decreto Supremo otorgó la concesión de más de 11 mil hectáreas de tierras de los indígenas a varias compañías mineras, para hacer exploración y posterior explotación de las minas. La empresa IMP Perú SAC obtuvo 3 concesiones (1.980 hectáreas) y otros 10 derechos mineros(8.600 hectáreas) en el distrito de Tabaconas, provincia de San Ignacio.

IMP Perú SAC inició sus labores de exploración en la región en 1996. A partir de 2002, las relaciones entre la empresa y las comunidades se vuelven conflictivas.

En febrero de 2002, un equipo consultor, enviado, al parecer, por el Congreso del Perú, llegó a San Ignacio con el objetivo de realizar una investigación neutral sobre el impacto social de la minería en la zona. Sin embargo, se descubrió que los miembros del equipo consultor eran trabajadores de la compañía minera IMP Perú SAC. El grupo consultor realizó su estudio casa por

casa, hablando a favor de la mina, formando además el Comité de Autodefensa¹⁰, con el apoyo de la unidad del ejército destacada en San Ignacio. Este comité realizaba pruebas de tiro todas las noches, asustando a la población que se oponía a la minería. La compañía IMP Perú-SAC entró en valle de Tabaconas y, sin pedir permiso a la comunidad, empezó a romper alambradas, invadir chacras y fincas de los campesinos. Faldas de los cerros de la cuenca del río Tabaconas fueron taladradas con su maquinaria, perforando la tierra con hoyos de hasta 120 metros.

En marzo de 2002, la población de Tamborapa Pueblo y sus autoridades se pronunciaron en contra de la actividad minera en su zona, dando cuenta a las autoridades provinciales y nacionales de los atropellos cometidos por la compañía minera. Así, desde marzo de 2002, miles de pobladores, agrupados en su federación distrital de rondas campesinas¹¹, iniciaron un proceso de movilizaciones y marchas, exigiendo que la empresa minera se retirara de la zona. Sin embargo, la compañía jamás escuchó el clamor de los campesinos.

En junio de 2002, se realizó una inspección técnica de seguridad en defensa civil por un funcionario del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) de Jaén-San Ignacio y por el gerente subregional de Jaén del Consejo Transitorio de Administración Regional de Cajamarca. En dicha inspección, los funcionarios constataron que la empresa minera venía realizando exploracio-

¹⁰ El gobierno peruano estimuló la constitución de los comités de autodefensa dentro de su estrategia para combatir el terrorismo y el narcotráfico. Los comités de autodefensa se definen en el decreto legislativo n° 741 como "organizaciones de la población rural o urbana, surgidas espontánea y libremente, para desarrollar actividades de autodefensa contra la delincuencia, evitar la infiltración del terrorismo y del tráfico ilícito de drogas. Defenderse de los ataques de estos y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación y desarrollo socioeconómico de las zonas en las que operan".

¹¹ Las rondas campesinas surgen en la sierra norte del Perú en la segunda mitad de los años 70 en un contexto social y cultural de la población andina, sin propiedad comunal de la tierra. Al inicio se llamaba "rondas" a los grupos de vigilancia nocturna constituidos ante el incremento de la inseguridad, posteriormente, las rondas se convirtieron en un sistema de autoridad comunal propio. La población de base cultural andina, carente de un sistema de autoridad propio, encontró en las rondas la forma de organizarse comunalmente en torno a una asamblea en la que participa toda la población de la estancia o la aldea y un comité directivo elegido democráticamente.

Las rondas campesinas surgieron como reacción de la población indígena a la incapacidad del Estado. Las rondas campesinas están reconocidas a través de la ley n° 24.571 de 1986: "Reconócese a las rondas campesinas pacíficas, demócratas y autónomas, cuyos integrantes están debidamente acreditados ante la autoridad política competente, como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad y que contribuyen al desarrollo y a la paz social, sin fines políticos partidarios. Tienen además como objetivos, la defensa de sus tierras, cuidado de su ganado y demás bienes, cooperando con las autoridades en la eliminación de cualquier delito".

nes en la cuenca hidrográfica del Río Tabaconas, cuenca considerada de alta fragilidad. Los funcionarios señalaron que de ejecutarse la explotación minera podrían contaminarse las aguas de la cuenca. El informe señala también que las poblaciones que se encuentran en la cuenca media y baja podrían verse afectadas debido a que utilizan el agua del río para consumo doméstico y para el riego del valle comprendido entre la Vega del Puente (Cochalán) Ambato - Tamborapa y partes bajas hasta su desembocadura, en el Río Chinchipe (Caserío Las Juntas). Esta inspección daba cuenta, igualmente, del ingreso no autorizado de personal de la empresa en el centro educativo primario del caserío Unión Las Minas. En estas fechas el Concejo Municipal de la provincia de San Ignacio se solidarizó con la población del Centro Poblado Tamborapa Pueblo y los diversos caseríos del distrito de Tabaconas.

En junio de ese mismo año, la empresa minera decidió paralizar sus exploraciones argumentando que preferían esperar que pasaran las elecciones municipales del 27 de noviembre de 2003 antes de continuar con sus actividades.

La madrugada del 1 de Julio de 2002, más de 250 mujeres, tomaron la zona de exploración de la compañía IMP Perú-SAC, impidiendo el paso de los ingenieros, capataces y trabajadores y exigiendo su marcha de la región. Tras este asalto a la empresa minera, se estableció una mesa de diálogo entre la empresa y los dirigentes del frente de defensa de Tabaconas, con la mediación de autoridades locales y representantes del Ministerio de Energía y Minas cuyo resultado es la determinación del pueblo de San Ignacio y de Tabaconas con sus representantes, dirigentes y autoridades para que la empresa minera abandone la zona definitivamente. Los acuerdos de la asamblea popular de San Ignacio fueron desoídos por la empresa minera que regresó al Valle de Tabaconas.

El 25 de julio, los ronderos de las comunidades volvieron a realizar una marcha al centro de operaciones de la minera. Allí, alrededor de 3.000 ronderos exigieron una vez más a los representantes de la empresa el abandono de la zona.

Para hacer frente a estos problemas el Vicariato Apostólico San Francisco Javier en coordinación con los gobiernos locales y la mesa técnica, con el apoyo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vienen promoviendo la elaboración del plan de acondicionamiento territorial para los distritos de Tabaconas, San Ignacio y Namballe, todos de la provincia de San Ignacio, lo que permitirá, con una base técnica y una visión de desarrollo sostenible, definir la vocación y el uso que se le dará a los suelos.

Hasta septiembre de 2002 el área concesionada del departamento de Cajamarca era del 49%. De esas concesiones el 22% se encontraban en Jaén y San Ignacio.

En junio de 2003, IMP Perú SAC fue autorizada a adquirir 7 derechos mineros más (2.700 hectáreas) de otro titular (esta zona había sido explorada por la empresa INGEMMET). Se producen enfrentamientos armados entre el comité de autodefensa y simpatizantes de la compañía minera IMP Perú y los ronderos de Tamborapa Pueblo. Hubo 13 heridos por armas de fuego, al parecer entregadas a los miembros del comité de autodefensa.

La empresa minera convocó a la comunidad a lo que denominó "acto cívico" que consistía en una fiesta popular que se celebraría el 8 de junio de 2003 y por la que cada participante recibiría 20 nuevos soles (4,8 euros). Ante esta situación, los ronderos realizaron asambleas en las comunidades para informar a la población acerca de la finalidad de este acto y disuadirles de asistir al mismo. La empresa decidió entonces enviar a sus trabajadores armados con carabinas a los caseríos más cercanos para obligar a los campesinos a asistir al evento. Como resultado de los enfrentamientos entre los ronderos y los trabajadores enviados por la minera hubo 40 heridos, de los que dos lo eran de bala y fueron trasladados al hospital regional de Jaén. En este hospital se manipuló la información sobre los heridos para evitar que hubiera lugar a proceso judicial.

Después de estos graves enfrentamiento, el 10 de agosto de 2003, el municipio distrital convocó a una asamblea de sociedad civil y a 25 alcaldes de la provincias serranas, contando así mismo con la presencia de congresistas. El resultado de la asamblea fue una declaración de condena de la presencia de la mina. Los meses siguientes fueron de persecución y enjuiciamiento a dirigentes locales, principalmente el alcalde distrital, Pedro Huamán quien está encausado en 4 procesos judiciales.

El 12 de octubre de 2003 tuvo lugar otra convención de alcaldes de las provincias de Jaén, San Ignacio y Huancabamba, siguiendo el ejemplo del distrito de Tabaconas donde los alcaldes manifestaron su posición en contra de la mina. La Vicaría de Medio Ambiente (VIMA) tenía en su poder documentos e información de compraventa de hectáreas de terreno y del regalo a los campesinos de la zona de keroseno, panteones y artículos deportivos con el objetivo de dar una imagen amable a la población y poder así avanzar en la implantación de la minera.

El 27 de diciembre 2003, los campesinos del valle instalaron una garita de vigilancia para impedir el paso de la minera que había amenazado con regre-

El resultado de la asamblea fue una declaración de condena de la presencia de la mina

Los campesinos
estaban
dispuestos a
continuar con
su medida de
fuerza hasta las
últimas
consecuencias

sar con su maquinaria. Los campesinos estaban dispuestos a continuar con su medida de fuerza hasta las últimas consecuencias.

Durante los primeros meses de 2004 se celebraron talleres de formación sobre el impacto social y ambiental de la actividad minera y se sucedieron pequeños enfrentamientos ante los reiterados intentos de la empresa minera por retomar su actividad.

El 21 abril de 2004, alrededor de 3.000 campesinos y campesinas se concentraron en el helipuerto de la empresa minera de la provincia, desalojando a los mineros con todas sus pertenencias. El Ministerio del Interior trasladó a 200 efectivos policiales para sofocar la protesta campesina. Se estableció una mesa de diálogo en la que los representantes de la empresa minera, ante la presión popular, decidían dejar el lugar. Mientras tanto en la zona de Carmen de la Frontera de Huancabamba, unos 5.000 ronderos caminaron hacia el cerro Pan de Azúcar, lugar donde está el campamento de la empresa minera Majaz, para realizar una mesa de diálogo con los representantes de la mina. El propósito de la población era exigir a la empresa minera que abandonara los páramos. 300 policías antimotines esperaban en el lugar, reprimiendo a los campesinos con bombas lacrimógenas y balazos. A causa del impacto de bomba lacrimógena en la cabeza falleció el dirigente rondero Reemberto Herrera Rach.

En junio del 2004 la empresa minera envía una carta a sus seguidores del Valle de Tabaconas, adjuntando 100 nuevos soles (algo más de 24 euros) agradeciendo su apoyo y despidiéndose de Tabaconas. Sin embargo, desde entonces continúan lanzando mensajes a la comunidad a través de los medios de comunicación difamando a las organizaciones y colectivos que han liderado las protestas como el Vicariato de Jaén. La concesión de explotación de los recursos no se ha revocado, por lo que las comunidades permanecen vigilantes

Desde el inicio del conflicto la población pidió la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, publicado en 1989 y bajo el cual la consulta popular realizada en Tambogrande consiguió paralizar las explotaciones mineras de esa zona. Dicho convenio aplica:

- a. *"a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;*
- b. *a os pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geo-*

gráfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas, o parte de ellas".

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo

El artículo 7 de este convenio señala que "los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupa o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente". El contenido de este artículo enlaza a la perfección con dos conceptos fundamentales: el derecho a la alimentación y la definición de soberanía alimentaria.

Artículo 15, punto 2 *"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 interesados 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"*.

En este punto conviene retomar el contenido de la "Ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales" y el "procedimiento de servidumbre minera" citada en apartados anteriores y que no se ha observado en el caso descrito¹².

El artículo 4 establece que "los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia". Este artículo justificaría la aplicación del convenio 169. Al mismo tiempo

¹² Ver objetivo de la ley y artículos 4, 5, 18 y 28.

autoriza la aplicación del procedimiento de servidumbre minera en su artículo 18: "Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros".

POR QUÉ ESTAMOS ANTE UN CASO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna.

Según se recoge en la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los elementos constitutivos del derecho a la alimentación son:

- **Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado.
- **Sostenibilidad:** posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.
- **Inocuidad:** los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria.
- **Respeto a las culturas:** los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentales de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

- **Disponibilidad:** 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.
- **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.
- **Accesibilidad física:** implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia.

Por tanto, cualquier limitación o condición a estos elementos supondría una vulneración o violación del derecho a una alimentación adecuada.

Los Estados tienen tres niveles de obligaciones para con todos los derechos humanos, que son respetar, proteger y garantizar. En el caso del derecho a la alimentación las obligaciones suponen:

1. Para la obligación de respetar, que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso existente a una alimentación adecuada. Si se analiza el cumplimiento de esta obligación en el caso de la mina de Tamborapa, se puede concluir que el Estado con la concesión de denuncias mineras en esta zona impone un modelo de desarrollo no aceptado por las comunidades y que dificulta el acceso a los medios necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.
2. Para la obligación de proteger, que el Estado adopte las medidas necesarias para velar por que empresas o particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. El Estado peruano dispone de numerosas leyes, recogidas algunas en este documento, relacionadas con la protección de las tierras o la explotación sostenible de los recursos naturales que, en la práctica, favorecen los intereses de las empresas mineras y los beneficios que generan para las arcas del Estado, frente a los intereses de las comunidades de protección de su idiosincrasia social y económica.
3. Para la obligación de garantizar, el Estado debe procurar iniciar actividades dirigidas a 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. Las políticas de mejora de los indicadores de pobreza en Perú, y más

concretamente en la región de Cajamarca, se han dirigido al desarrollo industrial minero siguiendo las pautas de los organismos financieros internacionales y no a la modernización de unas zonas rurales con altas posibilidades de rendimiento y proyección al exterior.

Estas obligaciones están recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, aunque solamente los Estados son partes del mismo, por tanto los responsables últimos de su cumplimiento, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. En consecuencia, el Estado debería establecer los medios necesarios para facilitar el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tenga presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, estableciendo el marco de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Otro nivel de compromiso adquirido por el Estado en relación al derecho a la alimentación lo constituyen las "Directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Las 19 directrices están pensadas como una herramienta cuyo objetivo es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"¹³. Pese a que la aprobación de las directrices voluntarias es posterior al desarrollo del caso expuesto, resulta oportuno vincularlo con estas para poder tener referencias de cara a futuras situaciones.

Al analizar el texto se observa que hay varias directrices que se incumplen en el caso que nos ocupa y, a pesar de que no se trata de un texto jurídicamente vinculante, su cumplimiento o incumplimiento indica el grado de compromiso que el Estado correspondiente tiene respecto del derecho a la alimentación de la población.

Directriz 1: democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho

1.1 Los Estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, polí-

¹³ Prefacio del texto final aprobado por el Consejo de la FAO.

tico y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.

1.3 Los Estados deberían asimismo promover la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto factor esencial para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la realización de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Directriz 2: políticas de desarrollo económico

2.1 A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de su población en materia de seguridad alimentaria.

2.4 Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar un enfoque holístico y global con miras a reducir el hambre y la pobreza. Dicho enfoque entraña, entre otras cosas, medidas directas e inmediatas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada como parte de una red de seguridad social; la inversión en actividades y proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población afectada por la pobreza y el hambre de manera sostenible; el establecimiento de instituciones adecuadas, mercados que funcionen, un marco jurídico y normativo favorable; y el acceso al empleo, los recursos productivos y los servicios apropiados.

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.

Directriz 3: estrategias

3.8 Al elaborar estas estrategias, se alienta a los Estados a consultar a or-

ganizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas fundamentales en los planos nacional y regional, con inclusión de las asociaciones de agricultores que practican una agricultura tradicional en pequeña escala, del sector privado, de mujeres y de jóvenes, con vistas a promover su participación activa en todos los aspectos de las estrategias de producción agrícola y alimentaria.

3.9 Estas estrategias deberían ser transparentes, generales y amplias, referirse al conjunto de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, tener en cuenta las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, combinar objetivos a corto y a largo plazo, y prepararse y aplicarse de forma participativa y con la obligación de rendir cuentas.

Directriz 8: acceso a los recursos y bienes

8.2 Los Estados deberían adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.

Directriz 9: inocuidad de los alimentos y protección del consumidor

9.1 Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

9.2 Los Estados deberían establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos.

En lo que respecta a la responsabilidad del sector empresarial, es oportuno citar el Pacto Mundial o Global Compact promovido por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Esta iniciativa fue lanzada el 31 de enero de 1999, en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza), con el fin de promover la creación de una ciudadanía corporativa global que permita la conciliación de los intereses y procesos de la actividad empresarial, con los valores y demandas de la sociedad civil, así como los proyectos de la ONU, organizaciones internacionales sectoriales, sindicatos y ONG¹⁴. El Pacto Mundial es una iniciativa

¹⁴ www.pactomundial.org

de compromiso ético destinada a que las entidades de todos los países acojan, como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones, diez principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción¹⁵.

Entre estos diez principios, seis se ven seriamente afectados en el caso descrito:

Principio 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.

Principio 2: Las empresas deberán asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de derechos humanos.

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido como tal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y desarrollado en la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El derecho a la alimentación, tal y como está recogido en los documentos señalados, no está protegido ni garantizado en la zona de Tamborapa.

Principio 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.

Principio 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.

Principio 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente. La preservación del medio ambiente, del paisaje o del patrimonio cultural en el ámbito rural constituyen ejemplos de bienes públicos¹⁶. Proteger la oferta de dichos bienes públicos requiere crear condiciones favorables, mediante subvenciones, precios administrados u otros procedimientos para el desarrollo de la producción agrícola. Los métodos de explotación de los recursos minerales de Cajamarca implican un deterioro medioambiental perdurable durante décadas, se trata de técnicas que como ya se ha explicado anteriormente contaminan las tierras y fuentes de agua de las zonas explotadas y circundantes.

Principio 10: Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno. Las técnicas de acercamiento a la

La preservación del medio ambiente, del paisaje o del patrimonio cultural en el ámbito rural constituyen ejemplos de bienes públicos

¹⁵ Íbidem. Ver anexo "Principios del Pacto Mundial".

¹⁶ Los bienes públicos son aquellos de cuyo disfrute no se puede excluir a nadie.

comunidad empleadas por los trabajadores de la empresa minera distan mucho de ser transparentes.

Por último, la responsabilidad de las comunidades en este caso se podría vincular al concepto de soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para la población, basado en la pequeña y mediana explotación, respetando sus propias culturas y diversidad.

El análisis del modelo agrícola no debe hacerse exclusivamente desde parámetros de productividad, sino evaluando también aspectos sociales y ambientales, por lo que opinamos que hay que optar, como estrategia contra el hambre en los países en desarrollo, por modelos de producción agrícola familiar, de pequeña y mediana escala, ecológicos, que pueden tener un mayor impacto en la reducción del hambre y la pobreza.

En apartados anteriores se han recogido diferentes artículos de leyes relacionadas con la explotación de la tierra y los recursos naturales que regulan la participación de la comunidad y grupos indígenas. Sin embargo, en la relación de hechos queda manifiesto que no se han aplicado esas leyes y han sido las movilizaciones sociales las que han obligado a la empresa y al Estado a reconsiderar sus actuaciones.

Dice la sabiduría popular que los derechos no se dan, sino que se conquistan y este caso así se confirma. De momento, la mina de Tamborapa no sigue adelante, pero casi una cincuentena de conflictos siguen abiertos y no sólo en Perú sino en otros países en desarrollo como Guatemala, Ghana o Filipinas.

IV.

ANEXO I



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial
sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la
resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos

RESUMEN

En su resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos decidió **nombrar por un período de tres años un relator especial sobre el derecho a la alimentación**. El relator especial somete aquí su primer informe cuyo objetivo es modesto: presentar a la Comisión una relación de los problemas que deben examinarse y un plan de trabajo para los dos próximos años. ¿Cómo definir el derecho a la alimentación? 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 física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 826 millones de personas padecen actualmente desnutrición crónica y grave; de ellas, 34 millones viven en los países económicamente desarrollados del Norte; la mayoría de las víctimas viven en Asia: 515 millones, es decir un 24% de la población total de este continente. Pero si se considera la relación entre el número de víctimas y la población, el primer lugar corresponde al África subsahariana: 186 millones de mujeres, hombres y niños, padecen desnutrición grave permanente, es decir un 34% de la población de esta región. La mayoría de las víctimas sufren lo que la FAO califica de "hambre extrema", ya que su ración diaria es, por término medio, inferior en 300 calorías al mínimo necesario para asegurar la supervivencia. Los países más gravemente afectados por el hambre extrema se encuentran sobre todo en el África subsahariana (18 países), en el Caribe (Haití) y en Asia (Afganistán, Bangladesh, Corea del Norte y Mongolia). La desnutrición y la malnutrición permanentes graves conducen a una muerte precoz y son causa de numerosas enfermedades. Casi siempre implican una mutilación grave: falta

de desarrollo de las células del cerebro en los lactantes, ceguera por carencia de vitamina A, etc. El hambre y la malnutrición permanentes graves constituyen además una maldición hereditaria: cada año decena de millones de madres gravemente desnutridas traen al mundo decenas de millones de niños gravemente afectados. Régis Debray los denomina "los crucificados de nacimiento".

Acción contra el Hambre (Francia) escribe: "Muchos pobres a través del mundo no satisfacen el hambre en la medida en que la producción alimentaria se ajusta a la demanda solvente". En muchos casos, la ecuación es simple: los que tienen dinero comen; los que carecen de dinero sufren hambre, las mutilaciones que el hambre acarrea, y con frecuencia mueren. El hambre y la desnutrición no se deben en modo alguno a la fatalidad ni a una maldición de la naturaleza; se deben al hombre. El que muere de hambre es víctima de un asesinato: la desnutrición crónica grave, el hambre persistente implican una violación del derecho fundamental a la vida. Esta tragedia silenciosa tiene lugar diariamente en un planeta agobiado por la riqueza. Según la FAO, en la fase actual de desarrollo de sus fuerzas productivas agrícolas, la Tierra podría alimentar normalmente a 12.000 millones de seres humanos, es decir aportar a cada individuo una alimentación equivalente a 2.700 calorías al día. Ahora bien, en este planeta sólo vivimos 6.000 millones de personas.

El plan del presente informe es el siguiente: se trata ante todo de definir jurídicamente el derecho a la alimentación y de esbozar la génesis y la evolución reciente de este derecho; se trata seguidamente de examinar los instrumentos internacionales que hacen referencia al derecho a la alimentación; se plantea después la cuestión de saber con qué medidas concretas puede favorecerse la introducción del derecho a la alimentación en la legislación nacional; se evocan después algunos de los principales problemas económicos y sociales que frenan e incluso impiden la realización del derecho a la alimentación; el informe termina con las **conclusiones y recomendaciones**.

Ya en 1996, con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación, organizada por la FAO, Kevin Watkins, responsable de OXFAM, escribía en el diario británico The Guardian: "El libre cambio jamás alimentará al planeta, todo lo contrario". El Relator Especial define siete obstáculos económicos graves que dificultan o impiden la realización del derecho a la alimentación:

- a) Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial, en particular la política agrícola de los Estados del Norte, suscrita por la Organización Mundial del Comercio, que favorece la persistencia de la desnutrición y el hambre en el Sur;

- b) El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria, en particular los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI), que agravan regularmente la desnutrición y la malnutrición en los países deudores;
- c) La evolución de la biotecnología, en particular las modificaciones genéticas de las plantas, la posesión de patentes internacionales por sociedades agroalimentarias del Norte y su protección universal, que afecta el acceso a la alimentación y su disponibilidad;
- d) Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria;
- e) La corrupción;
- f) El acceso a la tierra y al crédito;
- g) La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

Jean Jacques Rousseau escribe: "Entre el débil y el fuerte, la libertad oprime y la ley libera". En nombre de este principio el relator especial tienen intención de colaborar estrechamente con la Unión Interparlamentaria y con los parlamentos nacionales de los principales países interesados, a fin de contribuir a la promoción de una legislación nacional sobre el derecho a la alimentación. Se propone igualmente establecer relaciones de trabajo permanentes con los principales organismos y programas de las Naciones Unidas a fin de promover un enfoque de los proyectos de cooperación patrocinados por ellos basado en el derecho a la alimentación.

El relator especial recomienda a la Comisión que confirme su mandato de responder a las informaciones fiables sobre violaciones del derecho a la alimentación, en particular que le autorice a dirigir peticiones urgentes a los gobiernos responsables de violaciones graves del derecho a la alimentación. Asimismo recomienda a la Comisión que precise que el término alimentación incluye no sólo los alimentos sólidos sino también los aspectos nutricionales del agua potable.

El relator especial estima que el derecho a la alimentación reviste tal importancia teórica y práctica para el desarrollo económico, social y cultural de las poblaciones y de las personas que debería ser objeto de un debate en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

1. En su 56° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder cabalmente a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un relator especial sobre el derecho a la alimentación. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del relator especial:
 - a) Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;
 - b) Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;
 - c) Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo.”
2. El 4 de septiembre de 2000, el Presidente de la Comisión designó al Sr. Jean Ziegler (Suiza) relator especial. El mandato exige al relator especial que presente un primer informe a la Comisión en su 57° período de sesiones. Por razones técnicas imperativas (traducción, distribución, etc.) la Alta Comisionada fijó como plazo para la presentación del informe el 10 de diciembre de 2000; sólo quedan pues algunas semanas para preparar este primer informe. El informe no contiene por lo tanto ningún resultado de investigaciones autónomas; su objetivo es modesto: someter a la apreciación de la Comisión de Derechos Humanos un inventario de problemas que deben examinarse y el plan de trabajo para los dos próximos años.
3. A juicio de la Comisión, el derecho a la alimentación debe servir de instru-

mento para combatir una situación totalmente intolerable. Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 826 millones de personas padecen actualmente desnutrición crónica y grave; de ellas, 34 millones viven en los países económicamente desarrollados del Norte; la mayoría de las víctimas viven en Asia: 515 millones, es decir un 24% de la población total de este continente. Pero si se considera la relación entre el número de víctimas y la población, el primer lugar corresponde al África subsahariana: 186 millones de mujeres, hombres y niños padecen desnutrición permanente grave, es decir un 34% de la población de esta región. La mayoría de las víctimas sufren lo que la FAO califica de "hambre extrema" ya que su ración diaria es, por término medio, inferior en 300 calorías al mínimo para asegurar la supervivencia. Los países más gravemente afectados por hambre extrema se encuentran sobre todo en el África subsahariana (18 países), en el Caribe (Haití) y en Asia (Afganistán, Bangladesh, Corea del Norte y Mongolia)¹.

4. La desnutrición y la desnutrición permanentes graves conducen a una muerte precoz y son causa de numerosas enfermedades. Casi siempre implican una mutilación grave: falta de desarrollo de las células del cerebro en los lactantes, ceguera por carencia de vitamina A, etc.². El hambre crónica y la malnutrición permanentes graves constituyen además una maldición hereditaria: cada año decenas de millones de madres gravemente desnutridas traen al mundo decenas de millones de niños gravemente afectados; Régis Debray los denomina "los crucificados de nacimiento"³.
5. La desnutrición y la malnutrición permanentes graves impiden al hombre y a la mujer desarrollar su potencial y llegar a ser económicamente activos; les condenan a una asistencia social marginal; son factores decisivos del subdesarrollo de muchas economías del Tercer Mundo. Esta tragedia silenciosa tiene lugar diariamente en un planeta agobiado por la riqueza. Según la FAO, en la fase actual de desarrollo de sus fuerzas productivas agrícolas, la Tierra podría alimentar normalmente a 12.000 millones de seres humanos: "alimentar normalmente" significa aportar a cada individuo una alimentación equivalente a

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "The State of Food Insecurity in the World 2000" (FAO, Roma, 2000). La versión inglesa está disponible en Internet (<http://www.fao.org/DocREP/X8200E>). La versión francesa ("L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2000") está en preparación.

² Comité Administrativo de Coordinación, Subcomité de Nutrición (CAC/SCN), Fourth Report on the World Nutrition Situation. Nutrition throughout the Life Cycle, Ginebra, enero de 2000 (en inglés solamente).

³ Régis Debray y Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre*, París, Ediciones Arléa, 1994.

- 2.700 calorías al día. Ahora bien, sólo somos algo más de 6.000 millones de personas en la Tierra y cada año 826 millones sufren privaciones alimentarias crónicas graves⁴.
6. Acción contra el Hambre (Francia) escribe: "Muchos pobres a través del mundo no satisfacen su hambre en la medida en que la producción alimentaria se ajusta a la demanda solvente"⁵. En muchos casos, la ecuación es simple: los que tienen dinero comen; los que carecen de dinero sufren el hambre, las mutilaciones que el hambre acarrea, y con frecuencia mueren. El hambre y la desnutrición no se deben en modo alguno a la fatalidad ni a una maldición de la naturaleza; se deben al hombre. El que muere de hambre es víctima de un asesinato: la desnutrición crónica grave y el hambre persistente implican una violación del derecho fundamental a la vida.
 7. Cada año mueren por término medio 62 millones de personas; de ellas probablemente 36 millones, es decir un 58%, mueren directa o indirectamente como consecuencia de carencias nutricionales, infecciones, epidemias o enfermedades que atacan un cuerpo ya privado de fuerzas de resistencia y de capacidad inmunológica como consecuencia de la desnutrición y el hambre. En cuanto a la extrema pobreza que hace estragos en el mundo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que al menos 1.200 millones de seres humanos se ven obligados a vivir con unos ingresos inferiores a 1 dólar de los EE.UU. al día⁶.
 8. Pese a que la FAO ha definido claramente la esfera real en que se aplica el derecho a la alimentación, en la definición anterior falta el aspecto relativo al sufrimiento de la víctima: la angustia intolerable, lacerante, que tortura a todo ser hambriento desde que se despierta. ¿Cómo podrá, en el día que comienza, alimentar a su familia, asegurar la subsistencia a sus hijos, alimentarse a sí mismo? Esta angustia es tal vez más horrible aún que el sufrimiento psicológico y que los múltiples dolores y enfermedades que padece un cuerpo desnutrido.
 9. Entre los primeros días de septiembre y mediados de diciembre, el relator especial trató de realizar una triple tarea:
 - a) Ante todo, familiarizarse con la abundante literatura disponible sobre los derechos económicos, sociales y culturales en general y sobre el derecho a la alimentación en particular.

⁴ FAO, op. cit. (véase nota 1 supra).

⁵ Acción contra el Hambre, "Documento de información", París, 31 de diciembre de 1997.

⁶ PNUD, Informe mundial sobre el desarrollo humano, 2000, Universidad de Boeck para el PNUD, 2000.

- b) Seguidamente, comenzar cuanto antes a dar cumplimiento al párrafo 11b) de la resolución 2000/10, a saber, cooperar con las principales organizaciones intergubernamentales, en particular con la FAO y con las más importantes organizaciones no gubernamentales; a tal efecto realizó viajes a Roma, Berlín, Berna, Argel y París.
- c) Finalmente, estudiar algunos informes de las organizaciones no gubernamentales en los que se denuncia la violación por los Estados del derecho a la alimentación.

No es posible dar aquí una lista exhaustiva de las conversaciones ya celebradas. Gracias a la cálida acogida recibida del Director General de la FAO, el relator especial pudo, en algunos días, entrevistarse con los principales directores de la Organización y con los responsables del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con el Vicepresidente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El relator especial celebró sus primeras conversaciones con miembros de la dirección de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), del PNUD, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), así como con la secretaría internacional de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de 1994. El relator especial desea ahora dar las gracias a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y al Alto Comisionado Adjunto, con el que ha mantenido una conversación sumamente útil.

Por razones de tiempo, el relator especial se ha limitado a celebrar contactos exploratorios con las organizaciones no gubernamentales siguientes: Acción contra el Hambre (Francia), Por el Derecho a Alimentarse (FIAN, Alemania), Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (WANAHR, Noruega, en la persona de su representante en Roma), Antenna (Suiza), Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo (Universidad de Oslo, Noruega), Servicio Internacional para los Derechos Humanos (Suiza) e Instituto Internacional Jacques-Maritain (Roma). FIAN, WANAHR y el Instituto Internacional Jacques Maritain, en particular, fueron el origen del notable Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, de septiembre de 1997. Desde entonces, este código ha sido refrendado por más de 800 organizaciones no gubernamentales en todo el mundo⁷.

12. Aunque el presente informe sólo tiene un carácter prospectivo, no puede li-

mitarse a enumerar los problemas jurídicos que plantea la realización del derecho a la alimentación. Es absolutamente necesario, aunque por el momento sólo a título de interrogación, tener en cuenta las condiciones macroeconómicas del subdesarrollo de muchas sociedades del Sur. El examen de los problemas que plantea la mundialización de los mercados financieros y la consiguiente reducción de la fuerza normativa del Estado obedece a una necesidad metodológica. El examen de las condiciones macroeconómicas de la realización del derecho a la alimentación obedece además al mandato confiado al relator especial, a quien se ha pedido también que "solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información" (párrafo 11 a) de la resolución). Varias organizaciones han dirigido al relator especial expedientes precisos pidiéndole que intervenga; en algunos casos, el relator especial los ha estudiado y ha decidido transmitirlos a los gobiernos interesados.

13. El plan del informe es el siguiente: se trata ante todo de definir jurídicamente el derecho a la alimentación y de esbozar la génesis y la evolución reciente de este derecho; se trata seguidamente de examinar los instrumentos internacionales que hacen referencia al derecho a la alimentación; se plantea después la cuestión de saber con qué medidas concretas puede favorecerse la introducción del derecho a la alimentación en la legislación nacional; se evocan después algunos de los principales problemas económicos y sociales que frenan e incluso impiden la realización del derecho a la alimentación; finalmente el informe termina con las conclusiones y recomendaciones.

I. DEFINICIÓN E HISTORIA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

14. ¿Cómo definir el derecho a la alimentación? Hay varias respuestas a esta pregunta, que implican pequeñas variaciones, en particular la que se desprende del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en lo sucesivo el Pacto) y de la Observación general Nº 12 aprobada en mayo de 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano

⁷ "Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada". Comentarios de Héctor Faúndez, Wenche Barth Eide, Uwe Kracht, Asbjørn Eide, Gerald Moore, Margret Vidar, Ben Watkins en Notas y Documentos, revista del Instituto Internacional Jacques Maritain Nº 56, Roma, 1999. Puede encontrarse también en un informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de 1998 sobre el derecho a la alimentación una breve reseña del Director Ejecutivo de FIAN sobre las líneas generales del Código Internacional de Conducta (E/CN.4/1998/21, párr. 18).

encargado de supervisar la aplicación del Pacto⁸. La definición utilizada en la continuación del informe es la siguiente: 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.

15. El corolario del derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria. He aquí la definición que figura en el primer párrafo del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996):

"Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana."

La seguridad alimentaria implica parámetros variables según la edad: en el momento del nacimiento, el lactante necesita 300 calorías al día; a partir de la edad de 1 ó 2 años, 1.000 calorías por día; a los 5 años 1.600 calorías por día. Para renovar cotidianamente su fuerza vital, el adulto necesita entre 2.000 y 2.700 calorías, según la región en que habita y el trabajo que ejecuta⁹.

16. Hay que distinguir entre dos conceptos: el hambre o la desnutrición, por una parte, y la malnutrición, por otra. El hambre o la desnutrición implican insuficiencia o, en el peor de los casos, ausencia de calorías. La malnutrición, por el contrario, se caracteriza por la ausencia o insuficiencia, en una alimentación suficiente en calorías, de micronutrientes, esencialmente de vitaminas (moléculas orgánicas) y minerales (moléculas inorgánicas). Estos micronutrientes son indispensables para la vida de la célula y sobre todo para el influjo nervioso. Un niño puede tener suficientes calorías, pero si carece de micronutrientes padece retrasos de crecimiento, puede ser víctima de infecciones, etc.¹⁰. El Fondo

⁸ Una observación general es una especie de exégesis autorizada de un texto de una convención del que hace una interpretación generalmente aceptada. La Observación general N° 12 se refiere al artículo 11 del Pacto (véase "Recopilación de las observaciones generales... adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos" (HRI/GEN.1/Rev.4, de 7 de febrero de 2000, parte I, págs. 65 a 73)).

⁹ El término caloría procede de la física: designa la unidad de medida de la cantidad de energía que quema el cuerpo humano. En cuanto al método de medición, véase Jean-Pierre Girard, L'alimentation, Ginebra, Ed. George, 1991.

¹⁰ El hierro y el zinc son esenciales para el desarrollo de la capacidad mental. Los micronutrientes incluyen además otras sustancias (por ejemplo, las enzimas).

de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) denomina "hambre oculta" a la desnutrición o malnutrición desde el nacimiento hasta los 5 años de edad; sus consecuencias son desastrosas: un niño desnutrido o malnutrido al comienzo de su existencia no se recuperará nunca; no colmará su retraso y permanecerá inválido toda su vida¹¹.

17. La definición del concepto de derecho a la alimentación implica varios elementos constitutivos. El primero es la noción de alimento suficiente, enunciada en los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del Pacto. En su Observación general N° 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales da la definición siguiente:

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole." (HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 66, párr. 6)

18. Otros dos elementos constitutivos del concepto de derecho a la alimentación son los conceptos de adecuación y sostenibilidad:

"El concepto de adecuación [...] incluye diversos factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimento o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias [...]. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo." (Ibid., párr. 7)

¹¹ Antenna, "Malnutrition: un massacre silencieux" (estudio no publicado), Ginebra, 2000 (Antenna, 29 rue de Neuchâtel, 1201 Ginebra).

19. Entre los elementos constitutivos figura también la noción de régimen de alimentación:

"Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento de la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital y según el sexo y la ocupación." (Ibíd., párr. 9)

20. Según la definición del concepto del derecho a la alimentación, toda persona tiene derecho al alimento que corresponda a su cultura particular:

"Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentales de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles." (Ibíd., pág. 67, párr. 11)

21. Finalmente, entre los elementos del concepto de derecho a la alimentación figura la noción de accesibilidad:

"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. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo de derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada." (Ibíd., párr. 13)

22. En la historia de las ideas, dos cosas son esenciales: la verdad de un concepto y el momento de su llegada al mundo. ¿Cómo definir la verdad de un concepto? Un concepto es la unidad inteligible de una pluralidad sensible. La verdad de un concepto se define, pues, por su mayor y su mejor adecuación posible a su objeto. El problema del "momento justo", en cambio, es más complicado.

23. Kairos es una palabra clave de la filosofía griega clásica. Significa "el instante preciso", el momento oportuno en que una idea, una proposición, es suscep-

tible de ser recibida por la conciencia colectiva. En la historia de las ideas existe un misterio inexplicado: una idea puede ser justa, cierta, durante generaciones, a veces durante siglos. Sin embargo, no se incorpora al debate público, a un movimiento social, en resumen, a la conciencia colectiva; permanece inasequible hasta ese momento misterioso que los griegos denominan kairós¹².

24. Por lo que respecta al derecho a la alimentación, el "momento justo" se produjo en noviembre de 1996, en Roma, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la FAO. Sin embargo, el derecho a la alimentación existe como un derecho humano desde 1948, proclamado en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

Ahora bien, la Declaración Universal data de 1948; la Cumbre Mundial de la Alimentación se celebró en 1996. Hubo pues que esperar casi medio siglo para que naciera el primer plan de acción coherente destinado a plasmar en la realidad el derecho a la alimentación. Cabe citar, como caso paralelo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Genocidio, que data de 1948; el Estatuto de la Corte Penal Internacional encargada de sancionarlo no se aprobó hasta 1998.

25. La Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 aprobó, el 13 de noviembre de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que los participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional. A tal efecto, se definieron los cinco objetivos siguientes:

"Objetivo 7.1. *Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.*

¹² Historisches Wörterbuch der Philosophie, Basilea, Verlag Schwabe, 1976, Joachim Ritter et Karlfried Gründer, vol. 4, págs. 667 a 669.

Objetivo 7.2. *Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.*

Objetivo 7.3. *Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.*

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.*

Objetivo 7.5. *Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo."*

26. La próxima Cumbre, encargada de examinar y evaluar los progresos realizados, se celebrará en noviembre de 2001, en Roma.

Todo ser humano, independientemente de su sexo, edad, estatuto social, origen étnico o religioso es titular del derecho a la alimentación. La existencia de ese derecho humano crea obligaciones para los Estados. Asbjørn Eide, en su notable estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada¹³, formula tres obligaciones principales, que pueden enunciarse en los siguientes términos: la de respetar el derecho a la alimentación, la de proteger y la de satisfacer.

RESPETAR

27. Un Estado que respete el derecho a la alimentación de sus habitantes debe procurar que toda persona tenga en todo momento y de manera permanen-

¹³ "El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano", Serie de estudios sobre los derechos humanos, N° 1, publicación de las Naciones Unidas (N° de venta S.89.XIV.2), Naciones Unidas, Nueva York, 1989. Un informe preliminar del Sr. Eide, de 1984 (E/CN.4/Sub.2/1984/22 y Add.1 y 2), fue seguido de un informe final presentado en 1987. A instancias de la Subcomisión, este informe fue objeto en 1989 de la publicación antes mencionada. Un informe provisional en el que se actualizaba el estudio en cuestión se presentó a la Subcomisión en su 50º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1989/9). En 1999, el Sr. Eide puso al día su estudio con el documento E/CN.4/Sub.2/1999/12 que, según él mismo precisa, debe leerse en relación con el informe de actualización de 1998.

te acceso a una alimentación suficiente y adecuada; debe abstenerse de adoptar medidas que puedan privar a cualquier persona de este acceso. Un ejemplo de prácticas contrarias a este derecho: algunos gobiernos que, en guerra contra una parte de su propia población, privan del acceso a la alimentación a la parte de la población que consideran "hostil". Otro ejemplo de incumplimiento del derecho a la alimentación por un gobierno: el relator especial de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán evoca la tragedia de Bar-el-Ghazal, donde en 1998 decenas de miles de personas murieron de hambre. Las milicias Murahelin, con el respaldo del Gobierno de Jartum, practicaron una estrategia de lucha contra la insurrección, caracterizada, según el relator especial, por las siguientes violaciones de los derechos humanos: saqueo de graneros, rapto de mujeres y niños considerados botín de guerra, incendio de cosechas y viviendas, matanzas de civiles, robo de ganado. El relator especial comparte las conclusiones de una organización no gubernamental activa en la región: "... sin estas violaciones de los derechos humanos no hubiera habido hambre en el Sudán en 1998" (E/CN.4/1999/38/Add.1, párrs. 49 y 50). El caso citado constituye claramente una violación de la obligación de respetar el derecho a la alimentación.

PROTEGER

28. La segunda obligación que incumbe al Estado es la de proteger el derecho a la alimentación. Esto le obliga a velar por que los particulares o las empresas no priven a las personas del acceso permanente a una alimentación adecuada y suficiente. El representante permanente de Argelia ante las Naciones Unidas en Ginebra y presidente del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo afirma que el derecho a la alimentación emana de un derecho "matricial", es decir, que constituye la "matriz" de otros derechos, a saber el derecho al desarrollo¹⁴. En la mayoría de los casos, el acceso a la alimentación es cuestión de solvencia, es decir, de ingresos. La segunda obligación implica diversos deberes del Estado, como la lucha por el desarrollo de las fuerzas productivas, por una fiscalidad redistributiva, por la seguridad social, contra la corrupción, etc.
29. La cuestión de la reforma agraria asume en este contexto una importancia especial. Varios movimientos sociales a través del mundo luchan actualmente por imponer a sus gobiernos el respeto de esta segunda obligación. Es el caso,

¹⁴ Entrevista con el Sr. Mohamed-Salah Dembri.

en particular, del Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST)) del Brasil. En el Brasil, el 1% de los propietarios posee el 46% de todas las tierras de cultivo. Cuatro millones y medio de familias de agricultores carecen de tierra. El Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricupero, observa que desde la colonización portuguesa en el siglo XVI, ninguna reforma agraria digna de este nombre se ha llevado a cabo todavía en el Brasil¹⁵. Creado en 1984, el MST procede mediante la recuperación y ocupación pacífica de tierras de cultivo aunque sin cultivar. Desde 1984, ha recuperado 8 millones de ha de tierras no cultivadas y ha asentado a más de 300.000 personas; sus cooperativas de producción y comercialización son autónomas y aseguran la escolarización de los niños y de los adultos, empleando para ello 1.000 docentes. El MST lucha por obtener del Gobierno brasileño la "protección" del derecho a la alimentación¹⁶.

SATISFACER

30. La tercera obligación del Estado consiste en satisfacer el derecho a la alimentación. La Observación general Nº 12 resume esta tercera obligación en los siguientes términos:

"Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente." (HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 68, párr. 15)

El recurso del Estado a la asistencia internacional humanitaria, cuando el propio Estado no está en condiciones de garantizar el respeto del derecho a la alimentación de su población, emana de esta tercera obligación. Algunos Estados como Etiopía bajo la dictadura de Haile Mengistu a comienzos del decenio de 1980 que por negligencia u orgullo nacional mal entendido no recurren a esta asistencia, o sólo lo hacen con un retraso deliberado, violan esta tercera obligación. Otro ejemplo: desde comienzos del decenio de 1990, una hambruna espantosa hizo estragos en Corea del Norte: el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y varias organizaciones no gubernamentales intervinieron de manera masiva, sobre todo a partir de 1995; ahora bien, era cada vez más evi-

¹⁵ Conferencia en la Universidad de Ginebra, pronunciada el 16 de marzo de 2000 y titulada "El Brasil 500 años después - Identidades, crecimiento y desigualdades".

¹⁶ Revista Sem Terra, editada por el MST, São Paulo, segundo año, Nº 8, septiembre de 1999.

dente que la mayor parte de la ayuda humanitaria era desviada por el ejército, por los servicios secretos y por el Gobierno. La organización no gubernamental Acción contra el Hambre suspendió entonces su ayuda alimentaria por "falta de acceso a las víctimas del hambre"¹⁷.

31. Las tres obligaciones que incumben al Estado en virtud del derecho a la alimentación incumben también a las organizaciones interestatales, y más particularmente a la Organización de las Naciones Unidas. Ahora bien, no cabe duda de que el Consejo de Seguridad, al someter desde 1991 al pueblo iraquí a un grave bloqueo económico, viola claramente su obligación de respetar el derecho a la alimentación de los habitantes del Iraq. Esta es, en particular, la opinión de Denis Halliday, antiguo Subsecretario General de las Naciones Unidas y Coordinador Humanitario en el Iraq¹⁸, y de Marc Bossuyt, en el documento de trabajo sobre las consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos, presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2000 (E/CN.4/Sub.2/2000/33 párrs. 59 a 73).
32. Es de sentido común que el derecho a la alimentación incluye no sólo el derecho a un alimento sólido sino también el derecho a un alimento líquido, al agua potable. Por lo demás, en ninguna parte los textos citados (resoluciones, textos de los convenios, etc.) el concepto "alimentos" se define en términos restrictivos. ¿Se trata solamente de los alimentos sólidos? La alimentación, ¿incluye también los alimentos líquidos, semilíquidos, etc.? La pregunta es absurda. Es evidente que el derecho a la alimentación incluye consustancialmente el derecho al agua potable.
33. Ahora bien, al igual que los alimentos sólidos, el agua potable le falta a millones de personas del planeta. Algunas cifras: más de 1.000 millones de habitantes no están conectados a una red moderna de abastecimiento de agua; unos 2.400 millones de personas no disponen de instalaciones adecuadas de saneamiento; cada año se registran en el mundo 4.000 millones de casos de diarrea, de los cuales 2.200 millones provocan la muerte, en la mayoría de los casos entre los niños. Richard Jolly, Presidente del Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC), evalúa en 10.000 millones de dólares de los EE.UU. al año el esfuerzo que habría que hacer desde ahora hasta el año 2015 para permitir a todas las personas el acceso al agua potable, de conformidad con las exigencias de la salud pública; esta suma re-

¹⁷ Véase Diario de Acción contra el Hambre, N° 7, París, marzo de 2000.

¹⁸ Conferencia de prensa de 18 de enero de 1999 celebrada en París, citada por Libération, París: "En el Iraq, las Naciones Unidas se hacen culpables de genocidio".

presenta el equivalente de los gastos anuales de los europeos en helados, o la quinta parte de los gastos anuales que realizan los habitantes de los Estados Unidos en alimentos para sus animales domésticos¹⁹.

34. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/10, en particular en el párrafo 11, no da al término "alimentación" una definición restrictiva; tampoco ha considerado conveniente dar su propia definición de este término, por lo que cabe considerar que lo utiliza conforme al sentido común. Ahora bien, para el sentido común, alimentos sólidos, líquidos, semisólidos y semilíquidos se confunden. Puesto que la subcomisión acaba de nombrar un relator especial para el agua potable y el saneamiento²⁰, convendría que la Comisión extienda el mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación a los aspectos nutricionales del agua potable.

II. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

35. El mandato confiado al relator especial le impone expresamente la obligación de tomar en consideración "la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas" (párr. 11 b). Por lo tanto, es indispensable analizar rápidamente la génesis de esta norma. El derecho a la alimentación se ha elaborado esencialmente como un derecho plasmado en los tratados. La evolución de este derecho se concretizó, sobre todo, en los dos Pactos Internacionales, y se perfeccionó mediante el trabajo, con frecuencia sutil y creador, de los comités encargados de supervisar la aplicación de estos Pactos por los Estados. Pero hay otros instrumentos internacionales o regionales que también son pertinentes para este análisis.

A. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

36. En efecto, antes de los Pactos, existió el derecho internacional humanitario. Resulta fascinante ver nacer en la conciencia colectiva de las naciones una norma inédita y nueva. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) fue el primero en defender sistemáticamente y en desarrollar conceptualmente el derecho humanitario: nacido a raíz de la batalla de Solferino en 1859, el CICR

¹⁹ Discurso en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2000.

²⁰ El Hadji Guissé, experto de la Subcomisión, se interesa especialmente en el derecho de todos a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, al que ha consagrado interesantes trabajos (E/CN.4/Sub.2/1998/7; este documento se completó con el anexo a la nota de la secretaría E/CN.4/Sub.2/2000/16).

es hoy día el promotor y guardián de este derecho. En el plano teórico, hay que mencionar también el papel crucial que desempeñó Fédor Fédorovitch Martens, filósofo del derecho y jurisconsulto del Gobierno ruso, con ocasión de la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, y por su ayudante, Andréi Mandelstam. Su teoría es la siguiente: el derecho humanitario tiene sus raíces en la "conciencia del mundo", llamada también "conciencia pública"; o más concretamente, en la "conciencia de la identidad", como la definió Ludwig Feuerbach. Este filósofo alemán escribió:

*"La conciencia entendida en el sentido más estricto sólo existe para un ser que tiene por objeto su propia especie, su propia esencia. Estar dotado de conciencia es estar dotado de ciencia (y por lo tanto de derechos). La ciencia es la conciencia de las especies. Ahora bien, sólo un ser que tiene por objeto su propia especie, su propia esencia es susceptible de tomar por objeto, en su significación esencial, cosas y seres distintos de uno mismo."*²¹

La conciencia de la identidad es el fundamento del derecho humanitario. Henry Dunant hizo firmar el primer Convenio de Ginebra en 1864; este Convenio se inspiraba en el principio siguiente: hay que salvar la vida al hombre herido; es vuestro adversario, pero al mismo tiempo vuestro semejante, vuestro ser "idéntico"; hay que alimentar a los prisioneros, darles de beber.

La "conciencia del mundo", que parte de la perfección espontánea de la identidad de todos los seres, así lo exige²².

37. El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) dice así en su artículo 14:

"Queda prohibido, como método de combate hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir sustraer o inutilizar con ese fin 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."

²¹ Ludwig Feuerbach, *Manifestes philosophiques*, traducción de Louis Althusser, París, Prensas

²² Universitarias de Francia, 1960, págs. 57 y 58.

Véase, en particular, la exégesis de esta teoría presentada por Sergio Vieira de Mello en su conferencia inaugural en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra, 2 de noviembre de 2000, titulada "La conciencia del mundo: las Naciones Unidas frente a lo irracional en la historia".

38. La esencia del derecho internacional humanitario se encuentra en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los dos Protocolos adicionales de 1977. Los mismos principios básicos rigen todos estos textos: sólo pueden llevarse a cabo operaciones militares contra objetivos militares; están prohibidos los desplazamientos forzados de poblaciones que son una de las principales causas de la hambruna; deben atenderse en todas las circunstancias las necesidades esenciales de la población civil, incluida evidentemente la alimentación.

B. NACIONES UNIDAS

39. Conviene considerar ahora la evolución del derecho a la alimentación, analizando los diversos instrumentos aprobados en el marco de las Naciones Unidas.

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

40. Ratificado por 142 Estados, este instrumento internacional se ocupa del derecho a la alimentación en términos más concreta que ningún otro tratado. En el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre". Los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

- "a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."*

41. Como lo precisa en su Observación general Nº 12 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplica-

ción del Pacto, "el derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Este derecho se aplica a todas las personas" (HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 65, párr. 1). Por ello, la frase del párrafo 1 del artículo 11, "para sí y su familia", no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o los hogares dirigidos por una mujer.

42. El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural; a tal efecto, "todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" y por consiguiente "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia" (párr. 2)²³.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

43. El derecho a la vida está consagrado en el artículo 6 de este Pacto, que fue ratificado por 145 Estados. El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervisar su aplicación, exige que no se interprete de manera restrictiva. Por el contrario, la protección del derecho a la vida obliga a los Estados Partes a adoptar medidas positivas, al menos en dos aspectos que rebasan ampliamente la dimensión "individual" de este derecho. En su Observación general n° 6, relativa al artículo 6, el Comité estima que "todos los Estados tienen la suprema obligación de evitar las guerras, los actos de genocidio y demás actos de violencia de masas que causan la pérdida arbitraria de vidas humanas" (HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 98, párr. 2). Se exigen medidas positivas de los Estados para "disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias" (ibid., pág. 98, párr. 5).

3. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición

44. En noviembre de 1974 se celebró en Roma la primera Conferencia Mundial de la Alimentación; el 16 de noviembre, la Conferencia aprobó una Declaración²⁴, en la que proclamó que:

²³ Véase también Eide, op. cit., párr. 52 (nota 13 supra).

²⁴ Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/20), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta S.75.II.A.3), Naciones Unidas, Nueva York, 1975, primera parte, cap. I.

"1. Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recurso, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda."

45. En la Declaración se dice igualmente que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar "para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y entre ellos" (párr. 2). Además, debería acordarse la prioridad a la lucha "contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos" (párr. 2). En definitiva, "siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial" (párr. 12).

4. Instrumentos sectoriales

46. Por lo que respecta al derecho internacional, convencional y sectorial, conviene señalar:

- a) La prohibición de la discriminación racial en el disfrute, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales²⁵.
- b) La prohibición de la discriminación contra la mujer en el disfrute de estos derechos²⁶.
- c) La prohibición de los actos de genocidio mediante el "sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial"²⁷, entre las cuales hay que incluir la privación de alimentos.

²⁵ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), ratificada por 156 Estados; párr. e) del art. 5.

²⁶ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), ratificada por 165 Estados; arts. 11 a 14.

²⁷ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), ratificada por 130 Estados; art. II, párr. c).

- d) La prohibición de los crímenes de apartheid "cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente", en particular imponiendo deliberadamente a uno o más grupos raciales condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial, o adoptando "medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos"²⁸

5. Convención sobre los Derechos del Niño

- 47. En aplicación de este instrumento de 1989, ratificado por hasta 191 Estados, los Estados Partes deben:
 - a) Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c)).
 - b) Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e)).
 - c) Reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (art. 27, párr. 1), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27, párr. 3).
 - d) Asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (art. 27, párr. 4).
 - e) Proteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (art. 32, párr. 1).

6. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

- 48. Este instrumento, aprobado en 1990 pero que todavía no ha entrado en vigor, ya que sólo ha sido ratificado por diez Estados, reconoce la igualdad de trato

²⁸ Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid (1973), ratificado por 101 Estados; art. II, párrs. b) y c).

entre los nacionales y los trabajadores migrantes y sus familiares por lo que respecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; concretamente, establece el derecho de los trabajadores de esta categoría a "transferir sus ingresos y ahorros, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, del Estado de empleo a su Estado, o a cualquier otro Estado" (art. 47, párr. 1).

7. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

49. Varios convenios protegen indirectamente el derecho a una alimentación adecuada, en la medida en que establecen un sistema de salarios mínimos²⁹, la seguridad social y la asistencia social³⁰, la abolición del trabajo forzoso³¹, los derechos de las poblaciones indígenas³², y la edad mínima de acceso al trabajo para los niños³³.

C. EL DERECHO CONVENCIONAL REGIONAL

50. Además del derecho convencional internacional, que se elabora principalmente en el marco de las Naciones Unidas, existe el derecho convencional regional. Cabe señalar dos textos: el primero es el Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) de 1988, ratificado por 11 Estados. Su artículo 12 dispone lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual". El segundo texto es la Carta Social Europea, revisada en 1996; su artículo 4 reconoce en el párrafo 1 "el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para asegurarles, así como a sus familias, un nivel de vida decente".

²⁹ Convenio N° 99, de 1951, relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos (Agricultura) y Convenio N° 131, de 1970, relativo a la fijación de los salarios mínimos con especial referencia a los países en vías de desarrollo.

³⁰ Convenio N° 102, de 1952, relativo a la norma mínima de la seguridad social y Convenio N° 117, de 1962, relativo a las normas y objetivos básicos de la política social.

³¹ Convenio N° 105, de 1957, relativo a la abolición del trabajo forzoso.

³² Convenio N° 107, de 1957, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes. Convenio N° 169, de 1989, relativo a las poblaciones indígenas y tribuales.

³³ Convenio N° 138, de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo y Convenio N° 182, de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

51. Para concluir este segundo capítulo, cabe afirmar que el derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano reconocido en términos generales por el derecho internacional convencional, tanto universal como regional; se encuentra a veces englobado en el marco más genérico del derecho a un nivel de vida suficiente. Otra fórmula, de carácter negativo, se refiere al derecho a no padecer hambre, derecho del que debería disfrutarse en todo momento. A nivel colectivo, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y de sus propios recursos naturales, así como la solidaridad internacional de los países ricos respecto de los países más pobres, son esenciales para la realización del derecho a la alimentación³⁴.

III. LAS LEGISLACIONES NACIONALES

52. En el mundo hay 20 Estados cuyas constituciones evocan de manera más o menos explícita y con más o menos detalle, el derecho a la alimentación o una norma similar³⁵. Una de las normas más explícitas es la que figura en la Constitución de Cuba, cuyo artículo 8 dispone en particular: "... como poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, [el Estado] garantiza... que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido". Pero ningún Estado ha promulgado todavía una legislación nacional coherente que garantice concretamente a su población y, en particular, a los grupos más vulnerables, sobre todo a las mujeres, los niños y las minorías étnicas, una protección eficaz de su derecho a la alimentación.

53. ¿Qué significado tiene para la ley nacional una protección eficaz del derecho individual y colectivo a la alimentación? El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales responde a esta cuestión en la Observación general n° 12: Los Estados deben:

"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 bus-

³⁴ Véase Carlos Villán Durán, *Contenu et portée du droit à l'alimentation dans le droit international*, en *Terre des Hommes*, Francia, *Halte à la mondialisation de la pauvreté*, París, edición Karthala, 1998, págs. 198 y 199.

³⁵ Véase *The Right to food in national constitutions* en FAO, *The Right to food in theory and practice*, Roma, 1998, págs. 42 y 43 (en inglés solamente).

cado 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. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil." (HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 71, párr. 29)

54. A todo derecho debe corresponder una posibilidad de recurso. El derecho a la alimentación, si quiere que sea eficaz, no puede ser una excepción. La Observación general n° 12 añade:

"Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros medios apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición [...]. La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto... Los Estados Partes deben respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada." (Ibíd., pág. 72, párrs. 32 a 35)

55. Un aspecto del mandato del relator especial se refiere a la ayuda para la elaboración de leyes nacionales sobre el derecho a la alimentación. ¿Cómo puede el Relator Especial prestar esta ayuda? Cabe considerar diversas medidas; ninguna excluye a la otra.

56. La organización de conferencias nacionales por los gobiernos parece una forma útil de lograr la elaboración de planes nacionales de acción destinados a combatir el hambre. El ejemplo lo ha dado recientemente la República Democrática y Popular de Argelia. El Gobierno de Argelia convocó, del 28 al 30 de octubre de 2000, la primera Conferencia nacional de lucha contra la pobreza y la exclusión, bajo la dirección efectiva del Presidente de la República. Todos los organismos de las Naciones Unidas y todas las principales organizaciones no gu-

bernamentales internacionales activas en Argelia (y en términos generales en el Magreb) participaron en esta conferencia, tanto en su preparación como en los seminarios y sesiones plenarias. Todos los ministros, la mayoría de los diputados y senadores, un gran número de altos funcionarios -en particular todos los walis (prefectos de departamentos) y sus principales colaboradores y colaboradoras- así como numerosos representantes de la sociedad civil, participaron activamente en los debates. La Conferencia permitió ofrecer una imagen realista de la situación social y, por lo tanto, también de la situación nutricional en Argelia. Este tipo de conferencias parecen ser un requisito previo de todo debate parlamentario sobre la legislación nacional acerca del derecho a la alimentación. Un parlamento sólo es eficaz si cuenta con el apoyo de una opinión pública movilizada e informada.

57. La tendencia natural de muchos gobiernos se inclina a la indolencia y lo que es peor hacia el camuflaje y la opacidad. Ningún gobierno del mundo desea exponer públicamente las deficiencias nutricionales, los problemas de aprovisionamiento, las enfermedades y carencias que padece una parte de su población. Para que pueda celebrarse una conferencia nacional hace falta que los poderes públicos hagan gala de determinación y valentía. En octubre de 2000, el Gobierno de Argelia mostró esta valentía al adoptar un plan de acción nacional de lucha contra la pobreza y la exclusión.
58. La Comisión de Derechos Humanos es, en cierto modo, la conciencia moral del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 2000/10, la Comisión pide al Relator Especial que se ocupe de la "realización del derecho a la alimentación". El Relator Especial ha recibido de diversas organizaciones no gubernamentales documentación relativa a casos particularmente flagrantes de violación del derecho a la alimentación en varios países; después de haberla examinado, el Relator Especial ha pedido aclaraciones y precisiones a sus autores. Posteriormente, ha escrito a los gobiernos interesados comunicándoles las acusaciones formuladas contra ellos y pidiéndoles una respuesta circunstanciada. Estas acusaciones se refieren en particular a Honduras, Myanmar y Palestina. Una vez que reciba las respuestas de los gobiernos, el Relator Especial estará en condiciones de hacer un informe a la Comisión.
59. En los dos próximos años, el Relator Especial desearía ser invitado a visitar los países de los gobiernos interesados, a fin de prestar ayuda a las autoridades, a las instituciones y a los agentes sociales para promover una legislación nacional y unos planes de acción nacional en favor del derecho a la alimentación.
60. ¿Qué se entiende por legislación nacional? En la Observación general N° 12 se hace referencia a una "ley marco" (véase el párrafo 52 supra). El Relator

Especial estima que sería más realista elegir un método diferente. Las situaciones económicas, sociales y culturales, y por lo tanto alimentarias, son infinitamente variadas y cambian de un Estado a otro. Querer proponer la aprobación de una ley marco tropezaría con obstáculos casi insalvables; con una ley marco se corre el riesgo de caer, alternativa o simultáneamente, en varias tentaciones: o bien esta ley no captaría ni resolvería los problemas que realmente viven los hombres, o bien enunciaría soluciones normativas inadaptadas a la situación social real, o impondría normas que el Estado sería incapaz de respetar en la práctica.

61. Mucho más eficaz que la promulgación de una ley marco parecería la acción siguiente: el Relator Especial ayudaría a los gobiernos, a las instituciones y a los agentes sociales a determinar las situaciones sociales, las costumbres y las estrategias públicas que impiden la plena realización del derecho a la alimentación. En un Estado predominantemente rural, el obstáculo principal podría ser el régimen desigual de la propiedad de la tierra; en otro, serían los escasos ingresos de una parte de la población (lo que se podría corregir mediante una fiscalidad redistributiva y la subvención de los alimentos de base), etc. Según las diferentes situaciones sociales, el Relator Especial aconsejaría, por lo tanto, medidas legislativas diversas y concretas a fin de eliminar los obstáculos económicos, sociales y culturales que se oponen en concreto a la realización del derecho a la alimentación en cada uno de los Estados en cuestión.
62. El Relator Especial tratará, sin embargo, de preparar, para los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales, un manual que incluyese las principales medidas legislativas invariables (jurisdicción competente, recursos, etc.) relacionadas con la realización del derecho a la alimentación. Este manual se inspirará en el modelo de guía práctica para informar a los parlamentarios de los principios generales del derecho internacional humanitario y el respeto de los mismos; esta guía, de claro carácter pedagógico, ha sido editada conjuntamente por el CICR y la Unión Parlamentaria³⁶.
63. El Relator Especial se entrevistó en Ginebra con el Secretario General de la Unión Interparlamentaria (UIP). Esta organización interestatal, fundada en 1889, no es sólo una de las más antiguas del mundo sino también una de las más dinámicas y eficaces. Hoy día reúne, desde su 104ª Conferencia Interparlamentaria (Yakarta 2000), 140 parlamentos nacionales y 5 organiza-

³⁶ Unión Interparlamentaria y Comité Internacional de la Cruz Roja, *Respecter et faire respecter le droit international humanitaire, Guide pratique à l'usage des parlementaires*, N° 1, 1999, Ginebra, UIP y CICR, 1999, 104 páginas.

ciones parlamentarias regionales asociadas. La UIP ha firmado acuerdos de colaboración prácticamente con todos los principales organismos de las Naciones Unidas y con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Su principal tarea es reforzar las instituciones democráticas y promover los principios democráticos en la vida pública de los Estados³⁷.

64. Los parlamentos actúan mediante la actividad normativa y el intercambio de información. La UIP lleva a cabo una labor intensa y competente de asistencia internacional a los parlamentarios. Sobre todo, lleva a cabo una actividad pedagógica, que se desarrolla a diversos niveles. La Conferencia Interparlamentaria se reúne dos veces al año. A cada período de sesiones asisten unos 700 parlamentarios, y la Conferencia es el principal órgano de expresión política de la UIP. Las reuniones de las mujeres parlamentarias se ocupan sobre todo de la formulación y aplicación de leyes para combatir la discriminación social, económica y cultural contra las mujeres.
65. Los programas de asistencia a las técnicas legislativas, las sesiones de trabajo organizadas por la UIP, bien en Ginebra o en la sede nacional de los parlamentos de los países miembros, y los cursos de formación organizados por la UIP y destinados a los presidentes y las presidentas, las mujeres parlamentarias, los secretarios generales y ayudantes parlamentarios o suplentes, serían el lugar ideal para promover una legislación nacional sobre el derecho a la alimentación tal como se concibe en la Observación general N° 12. Con el asentimiento de la Comisión, la UIP y el Relator Especial podrían elaborar un programa concreto para los años 2001-2002; el Relator Especial podría promover el derecho a la alimentación en todas las reuniones, seminarios internacionales y nacionales, programas de asistencia técnica, etc., organizados por la UIP y destinados a los parlamentarios nacionales e internacionales.
66. Con el fin de impulsar la causa de las legislaciones nacionales y los planes nacionales de acción, el Relator Especial recabará la asistencia de los organismos especializados, en particular de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La cooperación de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, iglesias, organismos humanitarios, universidades, etc.) será indispensable para el desempeño del mandato.

³⁷ Véanse los párrafos 6 y 7 de la Declaración Universal sobre la Democracia, aprobada el 16 de septiembre de 1997 por la Conferencia General de la Unión Interparlamentaria (El Cairo, 11 a 16 de septiembre de 1997). El texto de la Declaración figura, en particular, en el documento A/52/437, anexo IV.

IV. LOS OBSTÁCULOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

67. Recientemente se ha producido una especie de ruptura epistemológica en la percepción que algunas de las principales organizaciones no gubernamentales tienen del derecho a la alimentación. En vez de contentarse con elaborar y realizar proyectos bilaterales o multilaterales de asistencia para la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación, algunas organizaciones no gubernamentales evocan hoy día la necesidad apremiante de una inversión de las "condiciones marco" del desarrollo. El compromiso de estas organizaciones no gubernamentales en la lucha para modificar las condiciones macroeconómicas del desarrollo constituye un acontecimiento de máxima importancia teórica y práctica.
68. A continuación se indican algunos ejemplos:
- a) La primera reunión internacional sobre el derecho a la alimentación y los alimentos (Oslo, 18 a 21 de junio de 2000) llega a la siguiente conclusión: la aplicación de las recomendaciones del Consejo Económico y Social, en particular las relativas al derecho a la alimentación, implican como primera condición la existencia de un Estado fuerte, que disponga de los recursos necesarios³⁸. En otras palabras: la mundialización de los mercados financieros y la liberación casi total de los intercambios (de mercancías, de patentes, de servicios, etc.) debilitan gravemente a los Estados nacionales y constituyen un peligro inmediato para el reconocimiento y la realización del derecho a la alimentación.
 - b) En su revista *Entwicklung*, la Food First Information and Action Network (FIAN) publica una crítica severa: "la tradicional asistencia a los proyectos, en particular a los proyectos "integrados para el establecimiento de la seguridad alimentaria", hasta ahora nunca ha tenido la ambición de provocar cambios macroeconómicos. [...] Es ilusorio creer que pueden realizarse progresos económicos y sociales en un sector aislado. [...] El gran fracaso

³⁸ Véase el Report on the First International Encounter on the Right to Food and Nutrition: Review and Outlook (documento mimeografiado de 64 páginas), pág. 4. Esta primera reunión fue organizada en Oslo, del 18 al 21 de junio de 2000, por Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación para el Desarrollo (Universidad de Oslo), en colaboración con la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (World Alliance for Nutrition and Human Rights-WANAHR), el Food First Information and Action Network (FIAN) y el Instituto Internacional Jacques-Maritain (Roma). Una segunda reunión se celebró en Ginebra, los días 21 y 22 de agosto de 2000, en colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo sobre la Nutrición, la Ética y los Derechos Humanos del CAC/SCN (Subcomité de Nutrición).

de la cooperación tradicional para el desarrollo se debe a que no se ha concedido la atención necesaria a las condiciones impuestas por el marco político"³⁹. (Traducción de la versión francesa del Relator Especial.)

- c) Acción contra el Hambre publicó en octubre de 2000, por tercera vez, su Geopolítica del hambre, obra notable por su perspicacia teórica⁴⁰. Por vez primera, el análisis empírico de los principales países en que interviene la organización va precedido de un largo texto teórico titulado "Asegurar la protección de las poblaciones, un dilema para la asistencia humanitaria". Este texto refleja exactamente las mismas rupturas epistemológicas que los análisis ya citados de la reunión de Oslo y de la FIAN, a saber, la lucha contra la globalización incontrolada de los mercados y la desaparición gradual de la normativa del Estado es un requisito previo para restablecer los mecanismos de seguridad colectiva.

Acción contra el Hambre observa: los Estados, es decir los Estados debilitados, son responsables de la "trágica falta de medios de las Naciones Unidas para cumplir su misión"⁴¹. Ahora bien, estas tres organizaciones proclaman una verdad elemental: sin un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur de nuestro hemisferio, el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación sería un puro ejercicio académico.

69. ¿Cuáles son, pues, los principales obstáculos macroeconómicos y sociales que frenan, e incluso impiden, la realización en la práctica de los Estados y de las organizaciones interestatales del derecho a la alimentación? El Relator Especial ha identificado siete grandes esferas problemáticas que afectan directamente la realización del derecho a la alimentación. En el caso de los Estados, estos problemas son de origen exógeno o de origen endógeno. Puesto que su man-

³⁹ Jens Schulthes, "Ist 'Ernährungssicherung' als Ziel von Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft noch realistisch?", FIAN, Entwicklung und ländlicher Raum, Nº 5, 2000, págs. 29 a 31 (resumen en inglés).

⁴⁰ Acción contra el Hambre (Sylvie Brunel, coord.), Géopolitique de la faim-Édition 2001, París, Prensas Universitarias de Francia, 2000. Los lectores de lengua inglesa pueden remitirse a la traducción en inglés de la segunda edición francesa (octubre de 1999) de esta obra, realizada por Action Against Hunger United States, titulada The Geopolitics of Hunger, 2000 2001: Hunger and Power (Boulder, Colorado y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000, 354 páginas). En cuanto a los lectores de lengua española, pueden consultar esta segunda edición en la obra preparada por Acción contra el Hambre (Madrid), titulada Geopolítica del hambre Cuando el hambre es un arma... Informe 2000, Madrid, Icaria editorial, 1999, 355 páginas.

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 13. Además, tan sólo el PNUD perdió 500 millones de dólares de los EE.UU. en contribuciones entre 1993 y 2000.

dato no ha hecho más que comenzar, el Relator se limitará a una simple enumeración; no se trata pues de un análisis de los problemas evocados, sino de un simple inventario:

- a) Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial;
- b) El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria;
- c) La evolución de la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación;
- d) Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria;
- e) La corrupción;
- f) El acceso a la tierra y el crédito;
- g) La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

70. La influencia del comercio internacional sobre la situación alimentaria de los Estados pobres es compleja y contradictoria. Se reconoce generalmente que la autosuficiencia alimentaria no es necesaria para los Estados desarrollados, puesto que disponen de medios económicos para hacer compras en el mercado mundial, pero es deseable para los países pobres. Los subsidios a la agricultura en los países de la OCDE (es decir, países ricos) ascendieron en total a 335.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1998, y los fondos entregados a los productores a 251.000 millones de dólares de los EE.UU.⁴². Estos subsidios aumentarán aún en 2000. Estas sumas tienen un doble efecto: permiten garantizar la autosuficiencia, pero al mismo tiempo constituyen una asistencia oficial a la exportación. La reducción de los precios de los alimentos en el mercado mundial tiene consecuencias ambiguas para los países del Tercer Mundo: permite la importación en mejores condiciones de los alimentos que faltan, pero al mismo tiempo frena la producción mundial. Otro problema es la persistencia, por parte de los países del Norte, de una política agrícola proteccionista, lo que frena el acceso de los productos del Sur a los mercados del Norte. Por todas estas razones, será urgente examinar con sentido crítico las consecuencias del comercio internacional (en particular de la política de la Organización Mundial del Comercio y de los programas de ajuste estructural) para el derecho a la alimentación.

⁴² Consejo de Ministros de la OCDE, comunicado final, "Maitriser la mondialisation", París, 27 de junio de 2000.

71. El Relator Especial estima que la cuestión del servicio de la deuda exterior de los países pobres exige una atención particular. Como se afirma en las declaraciones finales de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y de 1996, y como se advierte en la actual campaña Jubileo 2000 gran coalición internacional cuyo objetivo es eliminar la deuda de los países del Tercer Mundo más pobres la insoportable carga de la deuda afecta directamente la realización del derecho a la alimentación⁴³. A mediados del decenio de 1980, el Presidente de Tanzania, Julius Nyerere, resumía la situación en los siguientes términos: "¿Debemos seguir dejando que nuestros hijos mueran de hambre con el único fin de poder reembolsar la deuda?"⁴⁴.
72. La campaña Jubileo 2000 indica que la deuda de los 41 Estados más endeudados se eleva en total a 206.000 millones de dólares de los EE.UU., es decir, el equivalente al 124% de su producto nacional bruto. Estos Estados gastan mucho más en el servicio de su deuda que en servicios sociales; la mayoría de ellos destinan anualmente más del 20% de sus gastos presupuestarios al servicio de la deuda⁴⁵. Si se toma el ejemplo de los 48 países más pobres de la Tierra, se advierte que desde 1990 el crecimiento de su producto interno bruto es inferior al 1% como promedio anual, lo que impide cualquier aumento de la tasa de ahorro de las familias. La CNUCED⁴⁶(Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) calcula que, expresada en valor real por habitante, la asistencia pública concedida por los países ricos a los 48 países más pobres se redujo en un 45% entre 1990 y 2000. Al mismo tiempo, las entradas de capital extranjero privado a largo plazo, por habitante y en valor real, se han reducido en un 30% desde 1990. Además, los planes de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y de los bancos regionales, impuestos para equilibrar las cuentas de capital, pueden agravar la situación alimentaria, en particular cuando estos planes exigen la eliminación de los subsidios públicos destinados a los alimentos de base en beneficio de las capas sociales más pobres.
73. Los debates públicos sobre las industrias agroalimentarias, la biotecnología y

⁴³ La Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 advirtió que existía una relación directa entre la carga de la deuda y la desnutrición. Con cifras actualizadas, la campaña Jubileo 2000 llega a la misma conclusión (véase, en particular, el sitio en la red siguiente: <http://www.jubilee2000uk.org>).

⁴⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Los niños en peligro: el reto de liberar a las naciones pobres de las cadenas de la deuda, UNICEF, Nueva York, 1999.

⁴⁵ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza, París, Ediciones Eska para el Banco Mundial, septiembre de 2000.

⁴⁶ CNUCED, Los países menos adelantados. Informe de 2000 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.D.21), Naciones Unidas, Ginebra, 2000.

las plantas genéticamente modificadas se intensifican. Estos hechos tienen una influencia directa sobre el acceso a los alimentos, sobre la adecuación y sobre la salud pública (véase, por ejemplo, la relación entre la enfermedad de Creutzfeldt Jakob y el consumo de carne de las "vacas locas"; estos problemas deben examinarse desde el punto de vista del derecho a la alimentación. En particular, los organismos genéticamente modificados (OGM)⁴⁷ en la agricultura suscitan temores en cuanto a su posible influencia sobre el organismo humano. El derecho a la alimentación implica el acceso a unos alimentos adecuados, es decir, a unos alimentos sanos, exentos de toda sustancia nociva y que, por consiguiente, no tengan consecuencias nefastas para el desarrollo del cuerpo humano y la reproducción de sus fuerzas vitales. El actual debate científico interesa en grado sumo al derecho a la alimentación⁴⁸. A este debate se añade el problema de las patentes registradas por las sociedades multinacionales del Norte sobre plantas cultivadas en el Sur, así como el problema de la protección universal concedida a estas patentes por la Organización Mundial del Comercio. El derecho a la alimentación implica no sólo el acceso a los alimentos sino también el acceso a los medios que permiten la reproducción de los alimentos. Las patentes internacionales que poseen las sociedades multinacionales del Norte y su protección universal, así como los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) privan a los agricultores pobres del acceso a unos medios que permitan reproducir los alimentos⁴⁹.

74. Las guerras constituyen un obstáculo grave a la realización del derecho a la alimentación: las guerras hacen difícil, si no imposible, la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos; las cosechas se destruyen o abandonan. Prácticamente en todos los países afectados por una guerra la producción por

⁴⁷ Los cultivos transgénicos implican una transferencia genética entre plantas diferentes (OGM), lo que permite transferir cualidades específicas de una especie a otra.

⁴⁸ En el capítulo 10 de su Informe 2000/2001 (véase nota 45 supra), titulado "Encauzar las fuerzas mundiales en favor de los pobres", basado en el informe del PNUD de 1999 sobre el desarrollo humano, el Banco Mundial advierte que la evolución actual es inquietante para los países del Tercer Mundo por tres razones: un 97% de las patentes de OGM pertenecen a países del Norte; la gran mayoría de las patentes pertenecen a sociedades y laboratorios privados y no a centros públicos de investigación, lo que hace difícil el control de los Estados; los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) podrían impedir a los agricultores utilizar una parte de su cosecha como semillas para el año siguiente. La cuestión de los ADPIC afecta no sólo a la Organización Mundial del Comercio sino también a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

⁴⁹ Véase Shiva, V., "Biotechnological Development and the Conservation of Biodiversity", en Shiva V. y Moser, I. (eds.) *Biopolitics: A Feminist and Ecological Reader on Biotechnology*, Londres, Zed Books, 1995.

habitante se desploma. Pese a las prohibiciones impuestas por el derecho internacional humanitario, los beligerantes utilizan cada vez más el arma alimentaria para aterrorizar a la población civil. Ejemplo: unidades del ejército federal yugoslavo y milicias serbias asediaron entre abril de 1992 y junio de 1995 la ciudad de Sarajevo, imponiendo un bloqueo alimentario y provocando la muerte de millares de personas⁵⁰. Otro problema: en muchos países en guerra, la seguridad alimentaria se reduce, ya que los gobiernos utilizan sus recursos prioritariamente para la compra de armas. Ejemplo: en 1984, mientras la hambruna hacía estragos en Etiopía, el Gobierno de Addis Abeba destinaba el 46% de su presupuesto a la compra de armas⁵¹. Otro problema: cuando las guerras se multiplican, la ayuda humanitaria internacional se distribuye desigualmente. Ejemplo: en Kosovo, en 1999, nadie sufrió hambre, pero durante el mismo año, en Angola, más del 20% de los niños desplazados sufrieron malnutrición grave⁵². En el Tercer Mundo, en tiempo de guerra, mueren muchas más personas de hambre que por las balas y los obuses. Dos ejemplos: en 1992, en Somalia, centenares de miles de niños menores de 5 años murieron de hambre o de enfermedades provocadas por la desnutrición. Entre agosto de 1998 y mayo de 2000, 1,7 millones de personas murieron en el este de la República Democrática del Congo; de ellas, una tercera parte eran niños menores de 5 años⁵³.

75. En la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996) se menciona expresamente la corrupción como una de las causas de la inseguridad alimentaria. La corrupción reviste muchas formas, que varían desde el simple soborno hasta la delincuencia organizada, y

⁵⁰ Véase "Serb charged over role in Sarajevo siege", *The Independent*, Londres, 2 de marzo de 1996.

⁵¹ Devereux, Stephen, *Theories of Famine*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁵² Young, E. M., *World Hunger*, Londres, Routledge Ltd., 1997. La situación de la distribución desigual se agrava: la financiación de las organizaciones humanitarias es catastrófica en el año 2000. Sólo se han cubierto un 55% de las operaciones previstas por las Naciones Unidas. El Alto Comisionado para los Refugiados ya ha suspendido varios programas en África. Al Comité Internacional de la Cruz Roja le faltan también 20 millones de dólares de los EE.UU. para cubrir su presupuesto. El 29 de noviembre de 2000, las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento para obtener 2.000 millones de dólares a fin de prestar asistencia a 35 millones de personas; el Secretario General subrayó que esta suma representaba menos de un día de gastos militares en el mundo.

⁵³ Machel, Graça, "Impact des conflits armés sur les enfants. Étude critique des progrès accomplis et des obstacles soulevés quant à l'amélioration de la protection accordée aux enfants touchés par la guerre", documento preparado por la Conferencia Internacional sobre los Niños Afectados por la Guerra (Winnipeg, Canadá, septiembre de 2000), cap. 6, "Las secuelas de la desnutrición y de las enfermedades". Documento disponible en Internet: <http://www.war-affected-children.org/machel.f.asp>.

existe tanto en el hemisferio norte como en el hemisferio sur. Pero es en los países más pobres donde son más graves las consecuencias sociales, y sobre todo las consecuencias nefastas para la seguridad alimentaria. Ejemplo: en noviembre de 2000, el Gobierno del Chad se dirigió a la comunidad internacional para obtener asistencia contra la hambruna que amenazaba; en la misma época, el Banco Mundial facilitó al Gobierno la suma de 17.000 millones de francos CFA (es decir, unos 42,5 millones de francos suizos, o 25 millones de dólares de los EE.UU.) en el marco de un proyecto de lucha contra la pobreza. La oposición parlamentaria acusa al Gobierno de haber hecho desaparecer la mayor parte de este dinero en los meandros de la corrupción y con las compras de armas⁵⁴. El Relator Especial seguirá con atención la lucha por la transparencia y contra la corrupción que llevan a cabo el Banco Mundial, otros organismos interestatales y algunas organizaciones no gubernamentales, en particular Transparency International y Business Crime Control.

76. No hay duda de que el acceso del mayor número posible de agricultores a la tierra y al crédito aumenta la seguridad alimentaria, no sólo de las familias directamente interesadas sino también del país en su totalidad. El Banco Mundial analizó una de las pocas experiencias no violentas recientes de reforma agraria, la operación Barga, que tuvo lugar en el Estado indio de Bengala Occidental en los decenios de 1970 y 1980. Decenas de millares de campesinos sin tierra accedieron a la propiedad y al crédito. La reforma dio lugar a un aumento neto de un 18% de la producción agrícola en Bengala Occidental⁵⁵. En los capítulos del informe 2000/2001 del Banco Mundial dedicados a los métodos de lucha contra las desigualdades y contra la extrema pobreza, la reforma agraria y el acceso a la propiedad de la tierra en el medio rural ocupan un lugar importante⁵⁶. La obra de Amartya Sen tiene una influencia determinante en este debate⁵⁷: para él, el acceso a la propiedad de la tierra y la organización democrática del Estado son los dos principales instrumentos de desarrollo de las sociedades predominantemente rurales.
77. Actualmente se llevan a cabo experiencias interesantes de reforma agraria en Filipinas, en Zimbabwé y en Sudáfrica. Debe prestarse especial atención a las soluciones innovadoras aportadas por el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) en el Brasil y por el Movimiento Zapatista en el Estado de

⁵⁴ Jean-Bawoyeu Alingué, diputado de la oposición, "Los refugiados del hambre" *Le Temps*, Ginebra 30 de noviembre de 2000.

⁵⁵ Banco Mundial, Informe 2000/2001 (véase nota 45 supra), cap. 3, recuadro 3.8.

⁵⁶ *Ibid.*, cap. 3 "Crecimiento, desigualdad y pobreza"; cap. 4 "Mercados más eficientes para los pobres"; cap. 5 "Aumentar los activos de los pobres y resolver las desigualdades".

⁵⁷ Amartya Sen, *La economía es una ciencia moral*, París, La Découverte, 1999.

- Chiapas, en México. El Relator Especial seguirá todas estas experiencias y analizará sus resultados desde el punto de vista del derecho a la alimentación.
78. Uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación es la discriminación social, económica y política que padecen las mujeres en numerosas sociedades. En efecto, las mujeres, las niñas y las muchachas figuran con frecuencia entre las primeras víctimas de la hambruna o de la desnutrición crónica; al mismo tiempo, son las que transmiten las secuelas de la malnutrición de generación en generación. El método de análisis o enfoque denominado "ciclo biológico" permite una percepción más precisa del papel de la mujer (véase el documento E/CN.4/Sub.2/1999/12, informe del Sr. Eide, párrs. 19 a 22). Ejemplo: en Corea del Norte, la hambruna del decenio de 1990 provocó la muerte de un 12% a un 15% de la población total (estimada en 23 millones de personas). Sin embargo, los daños sociales son aún claramente más elevados si se considera la caída de la curva de fecundidad como consecuencia de la hambruna. En el cuarto informe del CAC/SCN sobre la situación de la nutrición en el mundo puede leerse que en los países en desarrollo nacen cada año unos 30 millones de bebés con problemas de crecimiento ocasionados por una nutrición mediocre durante el desarrollo fetal⁵⁸.
79. En su informe de 1998 sobre el estado mundial de la infancia, el UNICEF, basándose en un estudio del CAC/SCN de 1996, presenta un estudio comparativo entre tres países del Tercer Mundo. Por lo que respecta a la nutrición y a la condición jurídica y social de la mujer, se sabe, por ejemplo, que en el Pakistán la discriminación general contra las niñas y las mujeres es la causa de las altas tasas de analfabetismo femenino, de las altas tasas de fecundidad y de una baja esperanza de vida entre las mujeres. "Las tasas de desnutrición en el Pakistán se encuentran entre las mayores del mundo, al igual que la proporción de niños con bajo peso al nacer (25%). [...] Por otra parte, las mujeres de Tailandia, donde la nutrición ha mejorado de forma sorprendente en los últimos decenios, tienen una alta tasa de alfabetización [...] y ocupan un lugar prominente en la toma de decisiones en la sociedad y en el hogar." Además, se calcula que en este país "la desnutrición de los niños menores de cinco años [...] descendió de un 55% aproximadamente en 1982 a un 19% en 1990, y que la desnutrición grave desapareció prácticamente durante este período". Es también sabido que el aumento de los gastos en el sector social mejora la nutrición. En Sri Lanka, por ejemplo, "los aumentos en el gasto destinado a los servicios de salud pública son en mayor medida responsables de la reduc-

⁵⁸ CAC/SCN, loc. cit. (véase nota 1 supra), pág. iv, párr. 1.

ción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la alimentación que los aumentos generales en los ingresos"⁵⁹. En muchos países, las mujeres no tienen acceso a la propiedad de la tierra. En otros (o en los mismos) padecen la distribución desigual de los alimentos en el seno de la familia. Pero, al mismo tiempo, las mujeres desempeñan un papel capital en la realización del derecho a la alimentación, ya que traen al mundo y alimentan a los bebés y a los niños. Por todas estas razones, el reconocimiento de los derechos de la mujer y la eliminación de la discriminación social, económica y política de que son objeto, constituyen una condición previa para la realización del derecho a la alimentación.

80. La discriminación social, económica y política tiene casi siempre consecuencias desastrosas para la situación alimentaria de los individuos, las familias o los grupos discriminados. Las mujeres no son las únicas que sufren esta discriminación; otros grupos particularmente vulnerables también son sus víctimas, por ejemplo los niños pequeños, los ancianos, los discapacitados, las minorías étnicas y religiosas, las poblaciones autóctonas, los refugiados, los migrantes, las personas desplazadas, los desempleados permanentes privados de asistencia y los reclusos. La exclusión casi sistemática del acceso a las comidas escolares de los niños gitanos (romaníes y sinties) en Hungría y en Rumania constituye un ejemplo de esta discriminación⁶⁰. Como ha señalado el antiguo Relator Especial de la Subcomisión sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, Leandro Despouy, el fenómeno de la discriminación (y de la extrema pobreza) tiene sus raíces en el tipo mismo de desarrollo inducido por el capitalismo descontrolado; dicho de otro modo, el desarrollo insuficiente, la exclusión y la discriminación están presentes tanto en los Estados del Sur como en los del Norte (véase informe final del Sr. Despouy sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, E/CN.4/Sub.2/1996/13).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

81. Ya en 1996, con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO (Roma, 13 a 17 de noviembre), Kevin Watkins, responsable de OXFAM, escribía en *The Guardian*, el diario británico, "El libre comercio no alimentará

⁵⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Estado mundial de la infancia, 1998, UNICEF, Ginebra, 1998 (Nº de venta: S.97.XX.SWZ.3), págs. 41 y 50.

⁶⁰ Véase Médicos del Mundo, "Situations sanitaires et sociales des Tziganes en Europe", Actas del Coloquio Internacional celebrado el 2 de noviembre de 2000 en la Universidad de Neuchâtel (Suiza).

- jamás al planeta, al contrario"⁶¹. La intuición de Watkins se ha confirmado ampliamente después; las cifras del párrafo 3 del presente informe lo demuestran.
82. Las Naciones Unidas son una organización de Estados. Debido a la globalización creciente de los mercados y a la aparición de poderosas oligarquías transnacionales, la fuerza normativa de los Estados sufre una degeneración acelerada. Acción contra el Hambre demuestra de manera convincente la relación de causa a efecto que existe entre la pérdida de influencia de los Estados y la "trágica falta de medios financieros, políticos y simbólicos de las Naciones Unidas"⁶². Las estrategias aplicadas por el capital financiero internacional se aproximan a la omnipotencia y debilitan cada vez más a los Estados. Este fenómeno impide a su vez a las Naciones Unidas desempeñar satisfactoriamente su misión.
83. Jean-Jacques Rousseau escribe: "Entre el débil y el fuerte, la libertad oprime y la ley libera". Cuando el Estado pierde progresivamente su poder normativo ¿qué queda para oponerse a la arbitrariedad de los mercados mundializados? Queda la sociedad civil.
84. Acción contra el Hambre (Francia) observa que las organizaciones no gubernamentales "desinteresadas, no sometidas a la influencia de los grupos de presión o al riesgo de sanción electoral" son las únicas que pueden hoy día "dedicarse plenamente a la defensa de los principios morales, las únicas que pueden oponerse a la ley del mercado o a la ley del más fuerte con un solo objetivo: hacer oír la voz de las víctimas, defender su derecho a la vida, a la seguridad y al reconocimiento"⁶³. El Relator Especial estima que los movimientos sociales que integran la sociedad civil pueden reivindicar la misma función social.
85. El Secretario General de las Naciones Unidas, en la Cumbre social celebrada en Ginebra (junio de 2000) y de nuevo en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York (septiembre de 2000), tuvo el valor de sacar las conclusiones de esta situación: las Naciones Unidas deben en lo sucesivo colaborar con carácter prioritario con los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales que integran la sociedad civil internacional⁶⁴.

⁶¹ Versión francesa del artículo aparecido en *Courrier International*, París, N° 315, 14 a 20 de noviembre de 1996.

⁶² *Géopolitique de la faim* (véase nota 40 supra), pág. 13.

⁶³ *Ibid.*, págs. 38 y 40.

⁶⁴ Véase Discurso de apertura del Secretario General en el 24° período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ginebra, 26 de junio de 2000). Véase también: 2000, Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional, informe preparado conjuntamente por las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, y presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 2000, en Ginebra (este informe está disponible en particular en la dirección siguiente: www.paris21.org/betterworld).

86. El mandato del Relator Especial se inspira en el mismo análisis: se le pide en efecto que coopere con las organizaciones no gubernamentales (párrafo 11, b) de la resolución 2000/11). Siguiendo las indicaciones estratégicas enunciadas por el Secretario General y de conformidad con el mandato recibido por la Comisión, el Relator Especial se esforzará por colaborar estrechamente con los movimientos sociales nuevos y con las principales organizaciones no gubernamentales que combaten hoy día el injusto orden mundial⁶⁵.

87. El tiempo no es una entidad abstracta, el tiempo es la vida humana. Hoy día, en este momento preciso, 826 millones de seres humanos sufren el martirio del hambre. El Relator Especial recomienda a la comunidad internacional que adopte tres medidas prioritarias que permitan aliviar inmediatamente sus sufrimientos, a saber:

- a) Que el Estado ponga a disposición de las familias más pobres semillas locales y terrenos para huertos familiares⁶⁶;
- b) La ampliación de las comidas escolares diarias a todos los niños necesitados, y la introducción de subvenciones para comidas en la enseñanza obligatoria⁶⁷;
- c) Subvenciones públicas para alimentos de base y asignación de bonos que permitan a los más necesitados adquirir alimentos⁶⁸.

88. El Relator Especial se propone colaborar estrechamente con la Unión Interparlamentaria, en particular participando activamente en los cursos de formación para diputados y diputadas (presidentes y presidentas de parlamentos, secretarios generales, etc.) de los 140 parlamentos miembros de la

⁶⁵ La coalición heteróclita y en gran parte espontánea de movimientos y organizaciones que se reunieron en Seattle en diciembre de 1999 se ha estructurado entre tanto gracias a Attac-France (Asociación por una tasa a las transacciones financieras especulativas para ayuda a los ciudadanos) y a la revista mensual *Le Monde diplomatique*; ya opera en París una secretaría internacional. Se está preparando una plataforma común (diciembre de 2000); esta plataforma de reivindicaciones, denominada "Forum Mundial de las Alternativas" se presentará al Foro Social Mundial, primera cumbre mundial Anti-Davos, que se celebrará en Puerto Alegre (Estado de Río Grande do Sul, Brasil) del 26 al 30 de enero de 2001.

⁶⁶ En el estudio no publicado "Malnutrition: un massacre silencieux" (véase nota 11 supra) Antenna da cifras sobre los progresos realizados gracias a los huertos familiares.

⁶⁷ Se trata de una recomendación del UNICEF. En la India, 125 millones de niños se benefician de estas comidas; algunos Estados del Brasil (por ejemplo, el distrito de Brasilia) han introducido un sistema que permite combatir a la vez el trabajo infantil, la malnutrición y la desnutrición. Las familias que aceptan enviar a sus hijos a la escuela reciben por cada día de escuela y cada hijo una subvención (subsidio para comidas).

⁶⁸ En la India, cerca de 20 millones de familias son beneficiarias de una "tarjeta de raciones".

- Organización, con el fin de contribuir a la promoción de leyes nacionales sobre el derecho a la alimentación.
89. El Relator Especial tiene intención igualmente de establecer relaciones de trabajo permanentes con los principales órganos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, con el fin de promover una estrategia para los proyectos de cooperación llevados a cabo bajo sus auspicios basada en el derecho a la alimentación.
 90. El Relator Especial pide a la Comisión de Derechos Humanos que le facilite los medios financieros para convocar un seminario internacional de expertos encargado de establecer las bases científicas y pedagógicas con miras a la preparación de un manual sobre el derecho a la alimentación. Este manual debería incluir una especie de lista de problemas que deben resolverse en cada país mediante la adopción de medidas legislativas a fin de garantizar la realización del derecho a la alimentación.
 91. El Relator Especial recomienda a la Comisión que preste especial atención al desarrollo normativo e institucional del derecho a la alimentación. Convendría, en particular, promover la concreción en normas jurídicas obligatorias, incluso en tratados internacionales, de los principios enunciados en la Observación general N° 12.
 92. El Relator Especial recomienda a la Comisión que confirme su mandato de responder a las informaciones fiables sobre violaciones del derecho a la alimentación. En particular, que confirme su facultad de dirigir solicitudes urgentes a los gobiernos responsables de violaciones graves del derecho a la alimentación.
 93. El Relator Especial recomienda a la Comisión que precise que el término alimentación incluye no sólo los alimentos sólidos, sino también los aspectos nutricionales del agua potable.
 94. El Relator Especial estima que el derecho a la alimentación reviste tal importancia teórica y práctica para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y de las personas que debería ser objeto de un debate en la Asamblea General.



V



ANEXO II

**CONVENIO SOBRE PUEBLOS
INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989**

PREAMBULO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 junio 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

¹ Ver capítulo "Contexto del derecho a alimentación".

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957,

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

TEXTO

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:
 - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un crite-

rio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término [pueblos] en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar

- las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
 3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, debe-

rán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II. TIERRAS

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.
2. La utilización del término [tierras] en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

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.
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.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. 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 interesados 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.

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 las 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.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la

- tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos 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.
 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.

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.

PARTE III. CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
 - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

PARTE IV. FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

PARTE V. SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

PARTE VI. EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de res-

ponder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económi-

- cas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

PARTE VII. CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

PARTE VIII. ADMINISTRACIÓN

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

- b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

PARTE IX. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

PARTE X. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.



V

ANEXO III

**LEY ORGÁNICA PARA EL
APROVECHAMIENTO
SOSTENIBLE DE LOS
RECURSOS NATURALES**

LEY N° 26821

Publicada: 26 de junio de 1997

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1.- La presente Ley Orgánica norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66 y 67 del Capítulo II del Título III de la Constitución Política del Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú.

OBJETIVO

Artículo 2.- La presente Ley Orgánica tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

DEFINICIÓN DE RECURSOS NATURALES

Artículo 3.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

- a) Las aguas: superficiales y subterráneas;
- b) El suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
- c) La diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;

- d) Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;
- e) La atmósfera y el espectro radioeléctrico;
- f) Los minerales;
- g) Los demás considerados como tales.

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

ALCANCE DEL DOMINIO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 4.- Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 5.- Los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia.

Título II. EL ESTADO Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

EL ESTADO Y LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 6.- El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.

FUNCIÓN PROMOTORA DEL ESTADO

Artículo 7.- Es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva. El Estado impulsa la transformación de los recursos naturales para el desarrollo sostenible.

LÍMITES AL OTORGAMIENTO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 8.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Artículo 9.- El Estado promueve la investigación científica y tecnológica sobre la diversidad, calidad, composición, potencialidad y gestión de los recursos naturales. Promueve, asimismo, la información y el conocimiento sobre los recursos naturales. Para estos efectos, podrán otorgarse permisos para investigación en materia de recursos naturales incluso sobre recursos materia de aprovechamiento, siempre que no perturben el ejercicio de los derechos concedidos por los títulos anteriores.

INVENTARIO Y VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Artículo 10.- El Estado, a través de los sectores competentes, realiza los inventarios y la valorización de los diversos recursos naturales y de los servicios ambientales que prestan, actualizándolos periódicamente. La información será centralizada en el órgano competente.

ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA PARA EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 11.- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines.

Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES A TRAVÉS DE DELIMITACIÓN DE ÁREAS, DECLARACIÓN DE ESPECIES EN EXTINCIÓN, RESERVAS O VEDAS

Artículo 12.- Es obligación del Estado fomentar la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros com-

ponentes del patrimonio natural de la Nación, en forma de Areas Naturales Protegidas en cuyo ámbito el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales estará sujeto a normatividad especial.

La protección de recursos vivos en peligro de extinción que no se encuentren dentro de Areas Naturales Protegidas se norma en leyes especiales. Las declaraciones de reserva o veda se realizan por Decreto Supremo.

Las leyes especiales a que hace referencia el párrafo anterior precisarán las sanciones de carácter administrativo civil o penal de los infractores.

GESTIÓN SECTORIAL Y TRANSECTORIAL DE LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 13.- Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales precisarán el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos e incorporarán mecanismos de coordinación con los otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

La ley especial determina el Sector competente para el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento sostenible, en el caso de recursos naturales con varios usos. Los sectores involucrados en su gestión deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector correspondiente.

REGISTROS PÚBLICOS

Artículo 14.- Los diversos registros públicos sobre concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales forman parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Artículo 15.- Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales determinan la prelación de derechos, los procedimientos y las instancias administrativas y de gobierno con competencia para la resolución de las controversias o conflictos que puedan surgir a propósito de la gestión de los recursos naturales entre los sectores, o entre éstos y los particulares.

Supervisión del aprovechamiento sostenible

Artículo 16.- Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales incluirán, en lo posible, medidas para la adecuada supervisión del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en zonas de difícil acceso.

Recursos de libre acceso

Artículo 17.- Los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad, de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente.

El beneficio sin exclusividad no puede ser opuesto a terceros, inscrito, ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio. El entorno a que se refiere el párrafo precedente abarca los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo y subsuelo y los demás necesarios para la subsistencia o usos rituales.

Recursos en tierras de las comunidades campesinas y nativas, debidamente tituladas

Artículo 18.- Las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

DEL OTORGAMIENTO DE DERECHOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES **Título IV.****Otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales**

Artículo 19.- Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.

Retribución económica por aprovechamiento de recursos naturales.

Artículo 20.- Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.

La retribución económica a que se refiere el párrafo precedente, incluye Todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como oontraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales.

El canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales.

Características del derecho de aprovechamiento sostenible de recursos naturales

Artículo 21.- La Ley especial dictada para el aprovechamiento sostenible de cada recurso natural precisa las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, incluyendo los mecanismos de retribución económica al Estado por su otorgamiento, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro correspondiente, así como su posibilidad de cesión entre particulares.

Naturaleza jurídica del derecho de aprovechamiento sostenible sobre los recursos naturales

Artículo 22.- Las leyes especiales, al normar el alcance del derecho de aprovechamiento sostenible sobre los recursos naturales, deberán contemplar en forma precisa los atributos que se conceden, sean éstos de carácter real o de otra naturaleza.

La concesión

Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.

La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia.

Las concesiones son bienes incorpóreos registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo.

De las licencias, derechos, permisos, autorizaciones, contratos de acceso, contratos de explotación, a que se refieren las leyes especiales

Artículo 24.- Las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en las leyes especiales tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la presente ley, en lo que les sea aplicable.

Títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural

Artículo 25.- Pueden concederse diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural. En estos casos, la ley deberá establecer la prelación de derechos y demás normas necesarias para el ejercicio efectivo de tales derechos.

Títulos sobre recursos naturales distintos en un mismo entorno

Artículo 26.- El derecho de aprovechamiento sostenible sobre un recurso natural no confiere derecho alguno sobre recursos naturales distintos al concedido que se encuentren en el entorno.

Recursos naturales de carácter transfronterizo

Artículo 27.- Los aspectos relacionados con la gestión de los recursos naturales transfronterizos se regirán por los tratados sobre la materia o, en su defecto, por la legislación especial.

DE LAS CONDICIONES DE APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES **Título V.**

Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Artículo 28.- Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso.

El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.

Condiciones del aprovechamiento sostenible

Artículo 29.- Las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son:

- a) Utilizar el recurso natural, de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- b) Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente.
- c) Cumplir con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia.
- d) Cumplir con la retribución económica correspondiente, de acuerdo a las modalidades establecidas en las leyes especiales.
- e) Mantener al día el derecho de vigencia, definido de acuerdo a las normas legales pertinentes.

Caducidad de los derechos de aprovechamiento sostenible

Artículo 30.- La aplicación de las causales de caducidad se sujetará a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente.

DISPOSICIONES FINALES

Excepciones al ámbito de aplicación de la presente ley

Primera.- Las especies cultivadas o domesticadas de la flora y la fauna se rigen por el régimen de propiedad de acuerdo a Ley y con las limitaciones que ésta imponga.

Genes humanos

Segunda.- Los aspectos relacionados con la genética humana se rigen por las normas y principios aplicables a la protección de las personas y la vida humana y, en ningún caso, constituyen recursos naturales para los efectos de esta Ley.

Vigencia de convenios de estabilidad y de leyes especiales sobre recursos naturales

Tercera.- Mantienen su plena vigencia, entre otras, las siguientes leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a la presente, incluyendo sus modificatorias o complementarias:

- Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.
- Ley N° 26505, Ley de Tierras.
- Decreto Ley N° 750, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Pesquero.
- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Ley N° 26221, Ley General de Hidrocarburos.
- Ley General de Minería con el texto concordado publicado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería.
- Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
- Ley N° 24027, Ley General de Turismo.

Los alcances de los convenios de estabilidad suscritos con el Estado peruano con anterioridad a esta ley se encuentran fuera de su ámbito de aplicación, dentro de su plazo de vigencia.

La presente Ley no modifica las garantías y seguridades contenidas en los contratos celebrados conforme al Artículo 62 de la Constitución Política del Perú.



Cofinancia:

